

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

DU CRÉDIT

AUX

HABITATIONS OUVRIÈRES

en Belgique

ET LA LOI FRANÇAISE DU 12 AVRIL 1906

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Droit de Caen

Le vendredi 18 mai 1906, à 2 heures de l'après-midi

PAR

Pierre DUFAU

CAEN

IMPRIMERIE CHARLES VALIN

13, rue Écuyère, 13

1906

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

DU CRÉDIT

AUX

HABITATIONS OUVRIÈRES

en Belgique

ET LA LOI FRANÇAISE DU 12 AVRIL 1906

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Droit de Caen

Le vendredi 18 mai 1906, à 2 heures de l'après-midi

PAR

Pierre DUFAU

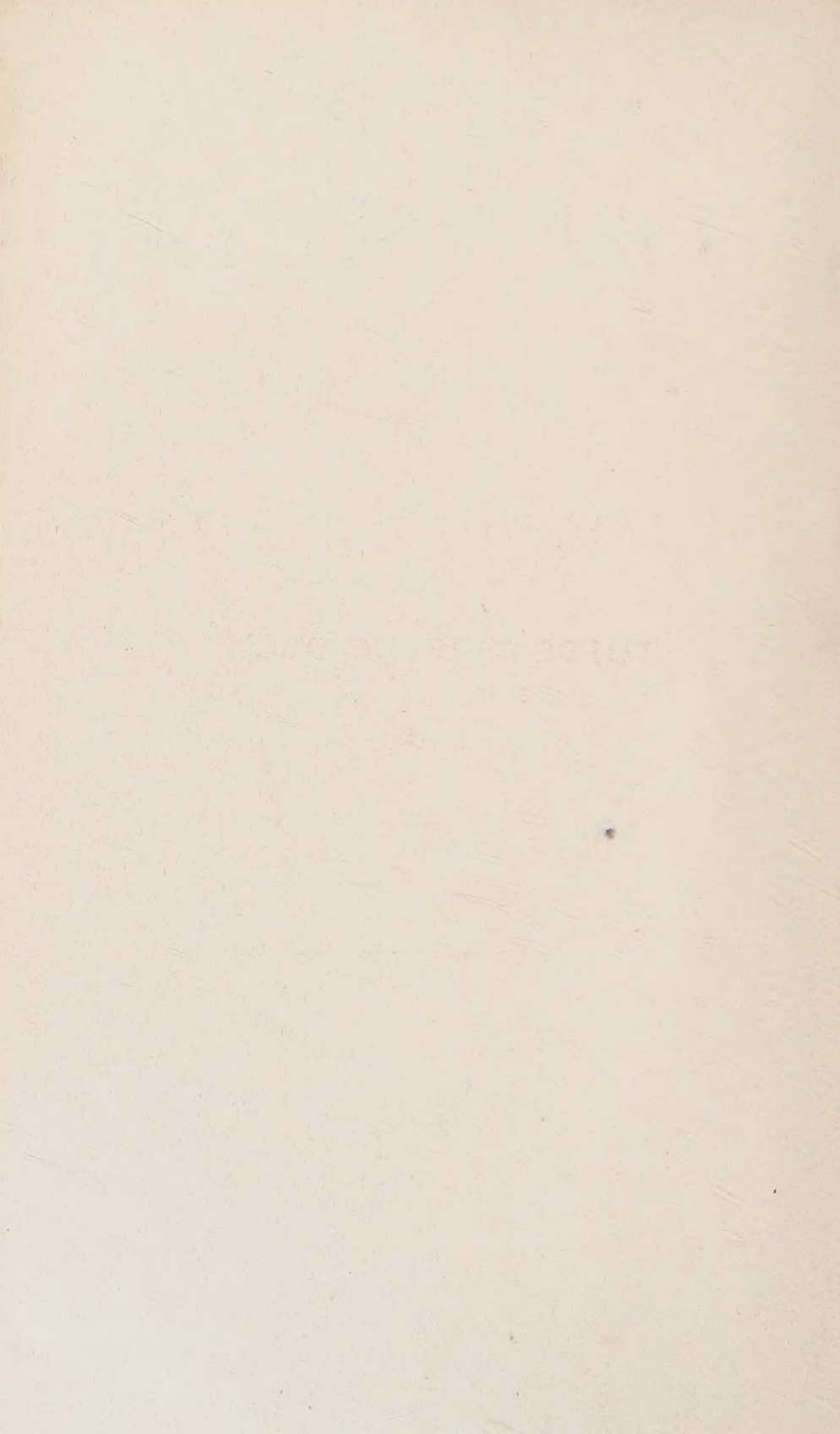


CAEN

IMPRIMERIE CHARLES VALIN

13, rue Écuyère, 13

—
1906



UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

Année scolaire 1905-1906

DOYEN :

M. Edmond VILLEY (✱, I. ☉), correspondant de l'Institut, membre du Conseil supérieur de l'Instruction publique.

PROFESSEURS :

MM. DANJON (I. ☉), assesseur du Doyen, professeur de *Droit commercial*, chargé du cours de *Droit maritime*.

Edmond VILLEY (✱, I. ☉), professeur d'*Économie politique*, chargé du cours de *Droit constitutionnel comparé*.

LAISNÉ DES HAYES (☿, A. ☉), professeur de *Droit civil*.

GUILLOUARD (✱, I. ☉, C. ✱, G. O. ✱, C. I. C. ✱, O. ✱, L. ✱), professeur de *Droit civil*, correspondant de l'Institut.

LEBRET (I. ☉), professeur de *Droit civil*, ancien Ministre de la Justice, chargé du cours de *Notariat et Enregistrement*.

CABOUAT (I. ☉), professeur de *Droit international public et privé*, chargé du cours de *Législation industrielle*.

MM. BIVILLE (I. Q), professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours de *Droit administratif*.

DEBRAY (A. Q), professeur de *Droit romain* et chargé d'un cours d'*Histoire du Droit français*.

LE FUR (A. Q), professeur de *Droit administratif* et chargé du cours d'*Eléments du Droit constitutionnel*.

ASTOUL, professeur de *Droit romain* et chargé du cours de *Pandectes* et du cours sur la *Coutume de Normandie*.

DEGOIS, professeur de *Droit criminel*, chargé d'un cours de *Droit civil approfondi et comparé*.

GÉNESTAL, professeur d'*Histoire du Droit français* et chargé du cours d'*Histoire du Droit public français*.

ALLIX, professeur d'*Économie politique* et d'*Histoire des doctrines économiques*, et chargé du cours de *Législation financière*.

SECRÉTAIRE :

M. GALLOU (I. Q), secrétaire des Facultés de l'Université de Caen.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

JURY D'EXAMEN

MM. VILLEY, *professeur Doyen*, PRÉSIDENT.

CABOUAT, *professeur*.

ALLIX *professeur*.

A MON PÈRE
ET A MA MÈRE

Meis et Amicis.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

Building Society finance and statistics, T. J. MILLAR.—
Edinburgh, 1905.

The Leeds Permanent Benefit Building Society. Report
november 1903.

Etude sur les habitations à bon marché, Jean LAHOR.
— Paris.

Les habitations à bon marché en Belgique et en France,
J. CHALLAMEL. — Paris 1895.

Des tentatives faites par la législation et par l'initiative
privée pour améliorer l'habitation ouvrière, Paul PLUQUET.
Lille, 1901, thèse.

De l'amélioration de l'habitation à bon marché, Aug.
BARET, — 1899. Marseille.

Congrès des habitations à bon marché. CHALLAMEL, 1900,
Paris.

Caisse générale d'épargne, service des habitations à bon
marché, lois, arrêtés, exposés des motifs, documents. —
Bruxelles 1899.

Bulletins de la Société de législation comparée, 1895.

Bulletins de la Société française des habitations à bon
marché.

Revue scientifique (Congrès international d'hygiène
tenu à Bruxelles en 1903), n° 9, 1904.

Réforme sociale (Congrès des habitations à bon marché à Dusseldorf), tome II, 1902.

Rapport du Conseil supérieur des habitations à bon marché à M. le Président de la République, 1901.— *Journal officiel* 4 avril 1903.

Le Foyer de l'ouvrier de Liège (1901, Liège) et statistiques, 1905-1906.

La Caisse générale d'épargne de Belgique. 1900, Bruxelles.

Bulletins des Sociétés d'habitations ouvrières de Belgique.

Comptes rendus annuels de la Caisse générale d'épargne. (Services des habitations ouvrières jusqu'à 1905-1906 inclusivement.)

Administration générale de l'Assistance publique à Paris : procès-verbal de la séance du 24 décembre 1903, tenue par le Conseil de surveillance.

Chambre des députés, n° 350, annexes au procès-verbal de la séance du 14 novembre 1898.

Sénat, annexe au procès-verbal de la séance du 13 février 1902.

Des habitations à bon marché, ROBINE. — Paris 1902, thèse.

Le mouvement social (*Journal des Débats*), ROSTAND. — 15 septembre 1903.

Sénat, annexe au procès-verbal de séance, 23 mars 1905.

Sénat, débats parlementaires, 29 mai 1905.

Habitations à bon marché. De l'intervention des pouvoirs publics, BELLAMY. — Paris 1905, thèse.

Les habitations à bon marché, GRANDJEAN. — Nancy. 1904-1905, thèse.

Sénat, annexe au procès-verbal, séance du 23 janvier 1906. *Journal officiel*, 4 mars 1906.

Sénat, débats parlementaires, 20 mars 1906.

Sénat, débats parlementaires, 27 mars 1906.

Journal officiel, 15 avril 1906.

Société de crédit des habitations à bon marché, compte rendu de l'Assemblée générale du 22 février 1906.



INTRODUCTION

« Dis-moi quel est ton logement et je te dirai ce que tu vaudras comme homme, comme force et comme vigueur. » César de Paepe.

La question du logement est le plus fondamental des problèmes relatifs à l'influence du milieu : l'habitation bien comprise relève le niveau moral des travailleurs, leur caractère, et les rend bien portants et heureux de vivre, tandis que, négligée, elle engendre des vices et des misères sans nombre.

Aussi, partout où se rencontrent des êtres qui n'ont pas la possibilité de développer normalement la vie familiale, doit-on travailler à détruire les forces démoralisatrices. Et non seulement on travaillera utilement pour la race française en ayant souci de ceux qui, selon le mot d'un homme politique considérable de la Grande-Bretagne, lord Rosebery, s'étiolent, s'avalissent et se déshonorent dans d'immondes logis et par ces immondes logis mêmes, mais nous croyons que c'est un devoir pour la société de s'efforcer de fournir une

1

demeure saine à ces malheureux qui, « plus dignes de pitié que de châtiment, deviennent misérables parce qu'ils sont miséreux ».

On peut bien dire que le problème de l'habitation ouvrière est essentiel entre tous les problèmes sociaux ; partout on le voit surgir, s'imposer.

Parmi les multiples questions qui gravitent autour de sa conception, il en est une, nous semble-t-il, qui domine les autres : c'est la question des moyens de crédit propres à favoriser le développement des maisons à bon marché ou, plus simplement du crédit : le crédit, voilà le nœud vital de l'œuvre. Divers congrès, notamment celui tenu à Paris en 1900, l'ont solennellement proclamé : « L'amélioration du logement, disait M. Georges Picot dans son rapport, ne peut être obtenue qu'à l'aide de capitaux considérables.

La solution du problème des logements à bon marché doit porter sur deux principes fondamentaux qui se lient étroitement : multiplier les habitations ouvrières et rendre l'ouvrier propriétaire, « objet lointain, dit M. Strauss, difficilement réalisable, mais vers lequel doivent converger nos efforts communs ¹ ».

1 Sénat, débats parlementaires, séance 29 mai 1905.

De quelles attaques ce dernier principe n'a-t-il pas été l'objet ?

On a tort, dit-on, de se préoccuper surtout de rendre l'ouvrier propriétaire.

Il n'est pas possible et il n'est pas bon de rendre tous les ouvriers propriétaires de leur maison. D'une part, les fluctuations du salaire et de l'emploi ne permettent pas à tout chef de famille d'assumer la charge des mensualités à payer, pendant de longues années, pour l'acquisition de son foyer ; d'autre part, la main-d'œuvre doit conserver une certaine mobilité, aussi bien dans l'intérêt de l'ouvrier que dans l'intérêt de l'industrie en général. La propriété attache l'ouvrier au district où se trouve sa maison. Conçoit-on que toute la classe ouvrière industrielle soit ainsi figée dans la répartition géographique qu'elle présente aujourd'hui ?

Tout en reconnaissant que, dans des questions sociales telles que celles que nous étudions, dépendant pour beaucoup des coutumes locales et des mœurs, l'absolutisme ne puisse être érigé en règle, nous n'hésitons pas à considérer le but de rendre l'ouvrier propriétaire comme l'idéal vers lequel on doit tendre, si l'on veut faire œuvre utile en même temps qu'œuvre morale : les questions sociales ne sont autres que des questions morales. Il faut

que l'ouvrier possède la faculté d'user de sa maison comme bon lui semblera, si nous voulons qu'il s'attache à son *home* et l'arracher à cette plaie du siècle : l'alcoolisme.

Ce sont d'ailleurs ces deux principes qui, quelques années plus tard, serviront de base à notre loi française du 30 novembre 1894 sur les habitations à bon marché, dont le but a été ainsi défini :

« Améliorer la condition morale et matérielle des travailleurs en leur procurant des logements salubres où ils se plaisent à demeurer, dont ils puissent même devenir propriétaires, s'ils le désirent, les aider ainsi à défendre ou à reconstituer le foyer de famille ¹. »

N'est-il pas étrange et triste de constater que la France, qui, la première, avait conçu l'idée de l'habitation ouvrière, et où la spontanéité du dévouement est si grande, se soit laissé dépasser par les autres nations, en particulier par ce pays, petit par l'étendue, mais grand par son activité, ses initiatives promptes et presque audacieuses, où la question du crédit a précisément su revêtir l'ampleur qu'exigeait l'importance du problème du logement à bon marché, et donner à l'œuvre l'extension qu'elle était en droit d'attendre : nous avons nommé la Belgique.

¹ Séance du Sénat, 28 février 1896, annexe au procès-verbal.

C'est pourquoi nous l'avons choisie comme champ de cette étude ; nous l'avons aussi choisie en raison de certaines affinités législatives ; mais nous l'avons choisie surtout parce que le système du crédit que nous allons tenter d'exposer nous paraît digne, tout en faisant la part très large aux différences de mœurs et coutumes, de servir de modèle à notre propre pays.

Nous analyserons successivement, dans une première partie, les diverses manifestations de l'intervention de la Caisse Générale d'Epargne qui n'est autre que le pivot du crédit en Belgique, et ce sera l'objet de quatre chapitres, savoir :

I. — *Notions historiques.*

II. — *Premier mode d'intervention de la Caisse d'Epargne : avances à des tiers agréés par elle.*

III. — *Deuxième mode d'intervention de la Caisse d'Epargne : prêts faits aux communes ou aux établissements publics.*

IV. — *Troisième et dernier mode d'intervention de la Caisse Générale : les avances aux sociétés d'habitations ouvrières.*

Dans une deuxième partie, nous examinerons le mécanisme du principe de l'assurance

sur la vie qui, dans le système belge, se relie étroitement, en la complétant, à notre étude ; ce sera l'objet de trois chapitres, savoir :

- I. — *Notions générales.*
- II. — *Mécanisme du principe.*
- III. — *De l'extension de l'assurance-vie.*



PREMIÈRE PARTIE

De la Loi de 1899

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS HISTORIQUES

La loi organique en matière d'habitations ouvrières, en Belgique, est la loi du 9 août 1889, qui constituera le point de départ de notre travail.

Ce qu'était le crédit en matière d'habitations ouvrières avant la loi de 1889, nous l'aurons dit en constatant que les sources de crédit étaient fort peu nombreuses. L'œuvre des habitations ouvrières se manifestait surtout par l'intervention patronale dans les centres industriels. Les patrons avaient compris les conséquences heureuses qui pourraient résulter de leur intervention au point de vue de la paix sociale et de l'amélioration de la condition matérielle et morale de leurs ouvriers.

Mais, dans la plupart des cas, ils se contentaient de construire des maisons, et les donnaient alors en location aux ouvriers ou les leur vendaient. Quelques patrons cependant faisaient des avances à leurs ouvriers en vue de leur permettre de construire une habitation.

Les administrations de bienfaisance et certaines sociétés immobilières s'étaient aussi efforcées, soit de rendre l'ouvrier propriétaire, soit de lui louer une habitation à bon marché. Le bureau de bienfaisance de Nivelles, notamment, fit construire en 1860 douze maisons ouvrières qui devinrent, au bout de 20 ans, la propriété de leurs locataires.

D'autre part, il existait déjà dans le pays, avant 1889, quelques sociétés de construction qui ont réussi à venir, dans une certaine mesure, en aide à la classe laborieuse.

En 1861, nous voyons une société d'habitations ouvrières, au capital social fondé par actions, se former à Verviers. Plus tard, d'autres prirent naissance, notamment à Liège, où la Société liégeoise des maisons ouvrières comptait, en 1901, pour 1.774.689 fr. 52 d'immeubles. Parmi les plus importantes, il faut citer encore l'Immobilière bruxelloise, et surtout la Société anonyme des habitations ouvrières dans l'agglomération bruxelloise, constituée en 1868, à laquelle le roi lui-même souscrivit cent actions, et qui comptait, en 1901, pour 2.263.000 fr. d'immeubles.

Mentionnons enfin les résultats de 17 banques populaires ou associations de crédit mutuel, qui ont rendu un assez grand nombre d'ouvriers propriétaires. Toutefois, à l'heure

actuelle, la situation de ces associations n'est plus aussi prospère. Le grave défaut que présente l'organisation de ces banques, c'est que la garantie du crédit accordé aux affiliés est purement personnelle et morale.

En 1871, l'un des membres les plus autorisés de la Chambre des Représentants, qui prit part au Congrès international tenu à Paris en 1900, M. Léon d'Andrimont avait réclamé énergiquement la fondation de sociétés d'habitations ouvrières de ce genre, conviant toutes les institutions de bienfaisance à s'y intéresser.

Si cet appel n'eut pas momentanément de retentissement en Belgique, l'Angleterre se distingua par la création des Building Societies, qui « fournissent le moyen facile et « équitable d'acquérir une propriété libre et « transmissible ¹ ». Malgré leur titre, elles ne

1. Building Society finance and statistics T. J. Millar, Edinburgh, 1905. The Building Societies acts, 1836-1874, instituent ces sociétés permanentes. Avant 1836, elles étaient temporaires (*terminating*). L'idée fondamentale de la société temporaire est de trouver une combinaison par laquelle, au moyen de cotisations et de remboursements mensuels, chaque sociétaire pourra, dans un temps donné, obtenir et rembourser une avance ; lorsque tous les membres l'ont obtenue et remboursée, on procède au remboursement des cotisations, moins les frais de gestion, et la société cesse de fonctionner. Dans la société temporaire, le nombre des membres est, en principe, limité, tandis que, dans la société permanente, il est normalement illimité comme le but de la société lui-même. En d'autres termes, la société permanente n'est qu'un assemblage de sociétés temporaires sous une même gestion. (*Collection of terminating societies under one management.*)

construisent pas ; ce sont de simples associations de crédit se constituant elles-mêmes en sociétés d'épargne, grâce à la faculté de recevoir des dépôts ¹, prêtant aux ouvriers, pour leur faciliter la construction ou l'achat de maisons, avec garantie hypothécaire et remboursement par annuités.

The Building Societies Act 1836, dans son préambule, définit ainsi le but de ces sociétés : « C'est de constituer, à l'aide de petites souscriptions périodiques, un fonds destiné à faciliter aux membres de la société l'acquisition d'une propriété *freehold or leasehold* ², c'est-à-dire quitte et libre de toutes charges ou à bail emphytéotique. » Le succès des Building Societies paraît dû à deux causes principales : 1° groupement des petites épargnes ouvrières ; 2° capitalisation de l'intérêt. Ces vastes associations de crédit (celle de Leeds comptait 2.780 nouveaux membres au cours de l'année 1903, au total 17.483 comptes ouverts ;

1. Les fonds déposés dans les sociétés coopératives anglaises et leur capital, qui résulte presque uniquement des épargnes faites par leurs membres et laissées dans les caisses de ces sociétés, représentaient, au 1^{er} janvier 1904 (pour les 1464 qui avaient fait leur rapport), un total de 580 millions de francs pour 1.794.000 membres, soit une moyenne de 322 fr. par tête.

2. Il est en effet constant qu'en Angleterre une grande quantité de terres, notamment celles des lords, ne sont point susceptibles d'une aliénation totale et restent grevées de l'emphytèse ; c'est ce qui a fait dire communément que la ruine complète des lords serait impossible.

le montant des emprunts s'élevait à £ 1.885.869 17 s. 5 d.) permettent à leurs membres, soit prêteurs (investors), soit emprunteurs (borrowers) de placer leurs économies à un taux relativement élevé, et les résultats étonnants du système viennent de ce qu'un grand nombre de ces petites sommes peuvent être placées d'un seul coup. C'est la capitalisation de l'intérêt ou anatocisme ¹, dont l'effet peut s'apprécier par cette formule £ 100, plus l'intérêt d'une année à 5 % = £ 105 ; puis, au bout de la deuxième année, l'intérêt s'ajoute à £ 105 à 5 %, et l'on continue pendant 14 ans d'ajouter l'intérêt au montant accumulé. L'intérêt total égale à peu près, alors, la somme primitive, c'est-à-dire qu'en 14 ans, £ 100 sont devenues £ 200 (exactement £ 197 19 s. 10 d.). A 4 %, une somme à intérêts capitalisés se doublerait en 16 ans environ. Enfin, si l'intérêt s'accumulait, par exemple, au bout de six mois ou d'un mois même, la somme se doublerait en un temps infiniment plus court. La société permanente ainsi comprise doit constamment trouver de nouveaux membres, de façon que les fonds accumulés ne restent jamais sans placement ;

1. En France, le Code civil a restreint l'anatocisme dans des limites assez étroites, art. 1154 : « Les intérêts échus des capitaux peuvent produire des intérêts, ou par une demande judiciaire ou par une convention spéciale, pourvu qu'il s'agisse d'intérêts dus au moins pour une année entière. »

d'où son développement pour ainsi dire automatique, continu.

De pareils exemples étaient dignes d'attirer l'attention : aussi conçoit-on qu'ils aient pu contribuer à servir de guide au législateur belge.

D'autre part, l'évidente disproportion entre le mal qu'il s'agissait de vaincre et les remèdes qu'on lui opposait devait naturellement faire naître la pensée de solliciter le concours de l'Etat.

Pouvait-on lui demander de construire lui-même des habitations, ou réclamer de lui des subventions directes en faveur des constructeurs ? « La subvention donnée par l'Etat, a dit M. Georges Picot, pourrait peut-être assurer le succès d'une maison, d'une société ; mais, à ce prix, on est certain de paralyser dans la région toute action libre, les capitaux privés n'entrant jamais en concurrence avec une œuvre privilégiée. Non seulement l'aide officielle est mortelle à l'initiative, mais elle corrompt l'ouvrier en lui faisant croire que les pouvoirs publics peuvent se charger de son logement, ce qu'ils seraient incapables de faire sans ruine. »

Sans prononcer la condamnation absolue (car le choix des modes de concours de l'Etat dépend, dans une certaine mesure, des mœurs et coutumes locales) de l'intervention directe

des pouvoirs publics, qui a pu donner, ces dernières années, quelque essor à l'œuvre des maisons ouvrières en Allemagne ¹, nous croyons, d'après la constatation des faits, l'initiative privée, avec l'aide des administrations publiques, capable en général d'exiger moins de sacrifices et de donner des résultats supérieurs. Nous n'en voulons pour exemple que la Belgique. Ce que les pouvoirs publics peuvent et doivent faire, c'est donner une impulsion, provoquer une émulation généreuse : ils seraient coupables, s'ils faillissaient à l'obligation qui leur incombe de s'efforcer de soulager les misères sociales ; mais le rôle de l'Etat, selon l'opinion émise en France par M. Jules Siegfried et M. Paul Strauss, doit être, avant tout, celui d'éducateur de l'initiative privée ; il doit, selon l'expression offi-

1. L'empire allemand est intervenu directement dans la construction des maisons en prêtant des terrains et des capitaux à des sociétés de construction, composées en majeure partie d'ouvriers et employés de l'empire ; le Ministre de l'Intérieur a obtenu pour cet objet 2 millions de marks en 1901, 4 millions en 1902, 4 millions en 1903, 5 millions en 1904 (18.750.000 fr. au total). Il avait été devancé dans cet ordre d'idées par l'Etat prussien, qui, de 1895 à 1903, a consacré 44 millions de marks (55 millions de francs) à l'amélioration de l'habitation des travailleurs qui sont occupés dans les exploitations de l'Etat, et des fonctionnaires les moins rétribués. D'autres Etats, la Bavière, la Saxe, le Wurtemberg, ont pris des dispositions analogues : c'est ainsi qu'une loi saxonne de 1892 autorise l'Etat à employer 1.500.000 marks à loger les ouvriers et employés de chemins de fer. En 1898, une somme égale fut votée pour la construction d'habitations ouvrières.

cielle du Congrès des habitations à bon marché tenu à Paris en 1900, lui « venir en aide sans » se substituer à elle, sans se faire le concurrent privilégié de l'action libre ». N'est-ce pas cette idée que consacrera, en 1903, le Congrès international d'hygiène tenu à Bruxelles, en se bornant à déclarer qu'il y a lieu pour les pouvoirs publics de favoriser la construction d'habitations ouvrières ?

Tel fut précisément le but de la loi belge, essentiellement libérale, aux initiatives aussi heureuses que hardies, qui répondait à un besoin très généralement ressenti ¹, et que nous avons à examiner au point de vue du crédit aux habitations ouvrières.

A la suite d'une double enquête poursuivie par la Commission du travail et la Commission supérieure d'hygiène, un projet de loi fut déposé le 28 mars 1888, par M. Beernaert, ministre des finances. M. Mélot, député de Namur, en fut le rapporteur au nom de la section cen-

1. L'enquête du Comité de patronage de Bruxelles, en 1890, révélera que, sur 19.284 familles ouvrières de cette ville, 9.364, soit près de la moitié (48 %) occupent une pièce unique. Sur ce nombre, 2.186 logent dans une mansarde et 200 dans une cave ; 1.511 comptent plus de 5 personnes ; chez 2.825 familles, garçons et filles couchent dans la même chambre ; et chez 406 familles, dans le même lit. Il a été établi que certains propriétaires tiraient de ces bouges, qui ressemblent plus à des tanières qu'à des habitations humaines, où l'âme s'avilit en même temps que le corps se dégrade, des revenus « immoraux », 15 à 20 %.

trale. Après plusieurs discussions approfondies dans les deux chambres, le loi fut promulguée le 9 août 1889.

La disposition essentielle de la loi est celle qui autorise la Caisse Générale d'Epargne à employer une partie de ses fonds disponibles en prêts faits en faveur de la construction ou de l'achat de maisons ouvrières. (Art. 5.) Nous sommes ainsi amené à étudier les divers modes d'intervention de la Caisse Générale.

a) Les avances effectuées à des tiers agréés (intermédiaires personnels).

b) Les prêts faits aux communes ou aux établissements publics.

c) Les avances aux sociétés d'habitations ouvrières.

CHAPITRE II

PREMIER MODE D'INTERVENTION DE LA CAISSE D'ÉPARGNE : AVANCES A DES TIERS AGRÉÉS PAR ELLE.

Et d'abord, comment la Caisse générale d'épargne intervient-elle ? sous la forme directe ou indirecte ? L'arrêté du Conseil général de la Caisse du 25 mars 1891 édicta le principe de ne prêter aux ouvriers que par intermédiaire.

Pourquoi ce principe de ne prêter aux ouvriers que par un intermédiaire, serait-on tenté de demander à première vue ? Ecartons d'un mot cette objection : à côté de la théorie, la considération de nécessité pratique s'imposait et la Caisse d'Epargne a jugé à bon droit qu'elle pourrait difficilement se mettre en rapports directs avec les ouvriers dans le pays entier, notamment pour percevoir les versements mensuels ou hebdomadaires de ses débiteurs ; qu'il en résulterait des frais considérables, ayant pour conséquence l'exagération du taux de l'intérêt, et par suite, l'impossibilité d'atteindre le but. Puis, la Caisse, administration publique, aurait dû, dans cer-

tains cas, procéder à l'expropriation de débiteurs ouvriers, alors qu'un intermédiaire local serait mieux à même d'apprécier le motif qui les mettrait en défaut de paiement et de leur accorder des délais.

Ce sont des objections analogues que formulait déjà, en 1868, l'Assistance Publique à Paris, en réponse à la demande qui lui était adressée de percevoir les loyers de maisons ouvrières pour le compte de la ville ou de l'Etat: « Les mesures de rigueur, affirmait-elle, qui pourraient être prises en cas de non-paiement me susciteraient de graves embarras, et me feraient plus d'ennemis que d'amis. »

L'ex-directeur de la Caisse, M. Léopold Mahillon, s'exprimait ainsi dans un exposé des motifs: « Décider que la Caisse traitera directement avec les ouvriers, c'est faire dépendre la solution de toutes les questions de décisions administratives, ce qui conduirait certainement à l'avortement de toute combinaison. »

La Caisse Générale d'Epargne ne prête donc que par intermédiaire.

Bien que les intermédiaires collectifs, sociétés anonymes ou coopératives de crédit ou de construction, fussent de nature à rendre en général des services suffisants, il était nécessaire d'édicter des règles concernant les

intermédiaires personnels, c'est-à-dire de prévoir le cas où une personne consentirait à se porter caution solidaire d'un ouvrier.

Les avances faites directement à des tiers n'ont eu qu'un caractère provisoire ; elles n'avaient d'autre but que de permettre à des ouvriers d'acquérir une habitation là où il n'existait pas encore de société intermédiaire entre eux et la Caisse d'épargne. Certaines localités, en effet (petits centres agricoles, entre autres), eussent été dans l'impossibilité matérielle de réunir, dans les premiers temps, les éléments nécessaires à la fondation d'une société, et il eût été injuste de retarder, à l'égard d'une partie de la classe laborieuse, l'exercice des avantages qu'offrait la Caisse.

Actuellement, toutes les avances se font grâce à l'intervention des sociétés agréées, que nous étudierons ultérieurement, et le système d'intermédiaires personnels a vécu. Peut-être n'est-il pas sans intérêt cependant de donner quelques détails sur la procédure qui avait été inaugurée par la Caisse pour les avances en question. Dans cet ordre d'idées, l'administration de la Caisse avait établi les règles suivantes :

En vertu de l'article 5 de la loi du 9 août 1889, la Caisse demandera l'avis du Comité de patronage sur le caractère de l'habitation

que l'emprunteur se proposera d'acquérir ou de construire. Le comité jugera si la maison à acquérir ou à construire rentre dans le cadre des habitations ouvrières ¹.

Si l'opération est agréée, le tiers caution traite avec l'ouvrier, auquel il ouvre un crédit garanti par une hypothèque sur l'habitation, et se charge du recouvrement des paiements périodiques nécessaires pour permettre de rembourser à la Caisse l'annuité qu'elle exige. L'ouvrier trace, en exécution de l'ouverture de crédit, une promesse à l'ordre du tiers caution, qui escompte celle-ci à la Caisse au taux de 3 %.

Les intérêts sont déduits par anticipation. A l'échéance, l'effet est renouvelé, après amortissement de la somme nécessaire pour éteindre la dette dans une période convenue.

Cette promesse sera, par conséquent, renouvelée chaque année, sous déduction des sommes que l'ouvrier aura versées en amortissement de sa dette, et son montant sera augmenté des intérêts permettant d'opérer l'escompte à un an de date.

1. L'administration de la Caisse a fixé à 5.500 francs le coût maximum d'une habitation ouvrière, terrain compris, auquel peuvent s'ajouter toutes les taxes réellement à payer. Elle a limité à 5.000 francs au maximum le montant d'un prêt à effectuer pour l'achat ou la construction d'une habitation ouvrière ; plus tard le chiffre fut fixé à 6.000 francs.

Ce système peut paraître compliqué ; mais, le tiers caution pouvant perdre le caractère de solvabilité dont il jouissait ou venir à décéder, la Caisse devait avoir un droit d'hypothèque sur l'habitation de l'ouvrier, afin de garantir son escompte. Or ce droit ne pouvait lui être plus avantageusement transmis que par application de l'article 26 de la loi du 18 mai 1872 sur la lettre de change, c'est-à-dire au moyen d'une promesse créée en exécution d'une ouverture de crédit garantie par une hypothèque. Un nantissement de créance hypothécaire eût entraîné des frais d'acte notarié, d'enregistrement, de mention marginale, etc.

Afin de donner à l'ouvrier et à la Caisse une sécurité absolue de négociation de la promesse, le contrat d'ouverture de crédit stipule « qu'elle ne pourra être endossée qu'à la Caisse, laquelle seule pourra bénéficier, en dehors du créancier, de l'hypothèque ».

Les prêts par intermédiaires personnels ont atteint le chiffre de 181.001 fr. 06. Au 1^{er} août 1904, le solde dû à la Caisse s'élevait à 74.846 francs 07. Les opérations en cours ne subsistent que pour en permettre la liquidation.

CHAPITRE III

DEUXIÈME MODE D'INTERVENTION DE LA CAISSE D'ÉPARGNE : PRÊTS FAITS AUX COMMUNES OU AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS.

Pour permettre l'intervention directe des administrations publiques, il n'a fallu aucune disposition légale spéciale: mais ce mode a été consacré par la loi du 9 août 1889.

La disposition qui, dans le projet, répondait à l'article 5¹ de cette loi était primitivement ainsi conçue : « La Caisse générale d'épargne est autorisée à employer une partie de ses fonds disponibles en prêts faits en faveur de la construction ou de l'achat de maisons ouvrières, soit aux sociétés spécialement constituées à cet effet, soit aux administrations publiques... » Cette faveur fut, au cours des discussions, étendue à tous, ce qui entraînait la suppression de l'énumération. L'article 9 de l'arrêté de la Caisse d'épargne du

1. La Caisse générale d'épargne est autorisée à employer une partie de ses fonds disponibles en prêts faits en faveur de la construction ou de l'achat de maisons ouvrières, après avoir, au préalable, demandé l'avis du Comité de patronage.

25 mars 1891, approuvé par le Ministre, dispose : « Les demandes de prêts à consentir aux communes et aux établissements publics empruntant sous la garantie des communes, doivent être appuyées d'une délibération approuvée par les autorités compétentes et donnant pouvoir au Ministre des Finances de prélever les annuités de remboursement sur la quote-part revenant à la commune dans les fonds créés par les lois des 18 juillet 1860 et 19 août 1889. »

D'après cette disposition, la Caisse d'épargne ne prêtera qu'aux communes. Si l'emprunt est réalisé par une commune pour permettre à un établissement de bienfaisance de construire des habitations ouvrières, la combinaison à adopter pour que la commune soit indemnisée des charges de ce service, doit être arrêtée de commun accord avec l'établissement public intéressé, sans l'intervention de la Caisse générale. Donc, les prêts aux administrations hospitalières sont effectués par l'intermédiaire des communes.

En résumé, lorsqu'il s'agit d'un prêt à consentir à un établissement public, ce dernier doit fournir la garantie de la commune.

Ces prêts consentis au taux de 3 1/4 % sont remboursables en 66 annuités par demi-annuités ou par quarts d'annuités.

Enfin, nous l'avons vu, comme garantie de la bonne fin de l'opération, la Caisse générale reçoit délégation sur la quote-part des communes dans le fonds communal et spécial créé par la loi de 1860.

Le tableau suivant montre l'importance des avances consenties dans cet ordre d'idées à certaines communes :

Saint-Gilles-lès-Bruxelles. .	Fr. 286.500
Courtrai.	100.000
Saint-Josse-ten-Noode. . .	86.000 ¹

Ainsi, les communes et établissements publics ne prêtent pas directement aux ouvriers.

Certains de ces organismes ont construit des maisons et les louent à des travailleurs ; mais ce mode d'intervention des pouvoirs publics (par voie de construction directe) n'a jamais reçu d'application pratique sérieuse en Belgique, où l'action libre a toujours été préférée. Cependant, dira-t-on, en matière d'habitations ouvrières, la tâche est tellement énorme qu'il ne faut refuser aucune aide, sous quelque forme qu'elle se présente. Sans doute, mais à condition que certains efforts n'aient pas pour effet de tout stériliser autour d'eux. Or, il s'agit de savoir si les efforts privés que l'on pourrait tenter ne vont pas se trouver décou-

1. Statistique 1905.

ragés et paralysés par l'ingérence des communes.

C'est en Angleterre que l'action de la commune a pris le plus vif essor ; elle y est réglée par une loi portant le nom de *Housing of the working classes Act 1890*. Aux termes, notamment de l'article 58, l'autorité locale peut acheter des terrains ; elle peut aussi acquérir ou louer soit des maisons déjà occupées par des ouvriers, soit d'autres maisons, en vue de les réédifier et de les aménager pour des ouvriers. Plusieurs villes ont fait usage de cette loi : Glasgow, Birmingham, et surtout Londres. La situation de cette dernière, au 31 mars 1904, était la suivante : les maisons construites par le *London County Council* comprenaient 4.691 logements et abritaient 24.465 personnes ; elles avaient coûté 1.484.000 livres (12.100.000 fr.) ; 1.772 logements étaient en cours de construction pour une population de 10.255 locataires et une dépense de 545.448 livres (13,636.200 fr.) ; 1.382 maisons étaient à la veille d'être construites pour 1.382 logements, 8.453 personnes et une dépense de 504.859 livres (12.621.425 fr.) ; enfin, des plans sont en préparation pour la construction de maisons nouvelles, devant abriter 53.262 personnes et coûter 2.484.380 livres (62.109.000 fr.) C'est donc un total de plus de 5 millions de

livres que le Conseil du comté de Londres aura dépensé en constructions de maisons. La ville se procure les fonds nécessaires au moyen d'un emprunt amortissable en soixante ans, et le prix des loyers est fixé de manière à couvrir, outre les frais généraux, l'intérêt de l'amortissement de cet emprunt.

Les résultats obtenus ne sont pas niables. Mais, de ce que certaines municipalités soient capables de mener à bien une entreprise de constructions d'habitations à bon marché, il ne s'ensuivrait pas que de telles entreprises soient dans le rôle des pouvoirs publics, ni qu'elles servent le progrès en décourageant par une concurrence inégale, en s'exposant à tarir l'activité libre. Ainsi, aux Etat-Unis, c'est un principe universellement admis que les pouvoirs publics n'ont nullement à se mêler de construire des habitations ouvrières, et qui cadre bien avec l'extraordinaire développement de leurs associations coopératives de construction et de crédit (*Cooperative Building and loan Associations*), au nombre d'environ 6.000. Dans la ville de Philadelphie, qui a reçu pour cette raison le beau nom de *City of Homes*, elles ont fait élever plus de 60.000 maisons, chacune habitée par une famille ouvrière. Encore, admettrions-nous cette imixtion des communes dans certains pays,

comme l'Allemagne, l'Italie¹, où l'initiative est telle qu'on la regarde comme impuissante à résoudre le problème des maisons ouvrières. Mais, dans des contrées comme la France, où chaque jour, nous dit M. G. Picot, « des initiatives inconnues se révèlent », où l'on admire la Société des Logements économiques de Lyon avec ses 1.500 logements, comme la Belgique, où le Foyer de l'ouvrier à Liège a rendu propriétaires 2.560 ouvriers², on est en droit de se demander si la construction directe par les municipalités ne risquerait pas de faire obstacle à l'industrie libre, ni d'affaiblir le sentiment de l'effort personnel.

Si donc la Belgique s'est montrée partisan convaincu du principe de la non-construction directe, toutefois une autre forme d'intervention des pouvoirs publics a été préconisée : on recommande aux communes et établissements publics d'intervenir dans la souscription des actions de sociétés d'habitations ouvrières,

1. Dans une circulaire de 1903, le gouvernement saxon disait : « La commune, mieux que tout autre organe, est en mesure de faire des réformes positives sur ce domaine (celui de l'habitation ouvrière). Or, soit qu'elles aient construit des maisons, soit qu'elles aient prêté de l'argent, les communes ont encore trop peu rendu de services à cet égard. »

De son côté, l'article 18 de la loi italienne du 31 mai 1903 sur les habitations ouvrières autorise, dans certains cas, la commune « à entreprendre la construction d'habitations ouvrières, mais seulement pour les donner en location ».

2. Statistique de 1906.

mode de concours que M. Eugène Rostand n'hésite pas à qualifier l'un des plus beaux et des plus encourageants exemples d'initiative en faveur des logements ouvriers.

Mais une participation des administrations publiques dans une société financière est-elle possible, d'après les règles du droit administratif ?

Comme nous le verrons en détail dans la suite, la base de la première avance faite par la Caisse d'épargne aux sociétés d'habitation-ouvrières, c'est la partie non appelée des versements à faire sur les actions : les prêts peuvent atteindre la moitié des sommes restant dues par les actionnaires. Ce principe posé, la Caisse d'épargne peut-elle contraindre les administrations charitables à l'exécution de leur obligation, c'est-à-dire au versement entre les mains des sociétés des 9/10 restant dus sur le capital souscrit ?

Les bureaux de bienfaisance et hospices peuvent employer leurs fonds en : 1° acquisitions d'immeubles ; 2° en rentes de l'Etat ; 3° en placements sur particuliers ; 4° en fonds publics autres que rentes. Une circulaire du Ministre de la Justice, du 6 mai 1891, a classé les actions de sociétés de maisons ouvrières parmi les fonds que les établissements de bienfaisance peuvent acquérir, sous réserve de l'ap-

probation de la députation permanente du Conseil provincial, ainsi que le prescrit l'arrêté royal du 1^{er} juillet 1816. Conformément à l'instruction générale du Brabant (1893, p. 346, n° 968), il faut produire à la Députation permanente les statuts de sociétés et les documents propres à établir la sécurité du placement.

La souscription est donc, au point de vue administratif, parfaitement possible.

Mais quelle valeur cette souscription (à libérer à concurrence de 9/10) présente-t-elle à la Caisse d'épargne ?

En cas d'insolvabilité éventuelle des emprunteurs de la Société, la Caisse a son recours contre les souscripteurs d'actions, dont la solvabilité est sa garantie. Le cas échéant, si même la société refusait de faire les appels de fonds nécessaires à effectuer, la Caisse exercerait contre les actionnaires les droits de la société, sa débitrice, et les ferait contraindre au paiement par la justice. (Art. 1166 Code civil.)

Comme elle n'a prêté que 50 % du capital non versé, il reste une marge importante pour faire face à une perte éventuelle, et sa garantie est absolue.

La solution de cette question ne donnerait même lieu à aucun examen, si le débiteur n'était pas un établissement public.

En serait-il de même si le souscripteur, au lieu d'être un particulier auquel seule l'insolvabilité peut permettre d'échapper à l'exécution d'une décision de justice, était un établissement public ou hospitalier, jouissant du privilège d'être mis hors des atteintes d'un jugement ou arrêt parce que inexécutables ?

L'article 537 du Code civil est ainsi conçu : « Les biens qui n'appartiennent pas à des particuliers sont administrés et ne peuvent être aliénés que dans les formes et suivant les règles qui leur sont particulières. »

Lorsqu'il s'agit d'obligations civiles ordinaires, les tribunaux judiciaires peuvent bien prononcer des condamnations à la charge des communes ; en agissant ainsi, ils ne font que remplir leur mission.

Mais ils dépasseraient les limites de leur domaine, ils commettraient un excès de pouvoir, s'ils venaient à régler l'emploi des biens des communes, par exemple, par la raison que les biens sont affectés à des services publics et ne relèvent que de l'autorité administrative.

Tolérer cet empiétement du pouvoir civil sur le pouvoir administratif, ce serait compromettre l'existence même des communes : c'est ce qu'a décidé un avis du Conseil d'Etat du 12 août 1807.

Est-ce à dire que les établissements publics puissent se rendre insolvables ?

L'obligation d'exécuter des conventions valablement souscrites existe pour eux comme pour les particuliers ; seul le mode de contrainte est différent. Pour les particuliers, c'est la contrainte judiciaire. Pour les établissements, c'est la contrainte administrative. La procédure est simple et, avantage non à dédaigner, nullement coûteuse. Si la commune ou les établissements publics refusent d'inscrire au budget les dépenses obligatoires, la Députation permanente ou, à son défaut, le gouverneur fait mandater d'office au besoin par l'envoi d'un commissaire spécial. (V. art. 88, loi communale.) La loi du 7 mai 1877 permet à la Députation permanente d'imposer à la commune la perception de centimes additionnels pour payer une dette établie judiciairement. En cas de refus de la Députation permanente, le roi se substitue à elle.

Il n'y a pas d'exemple d'un refus d'intervention du pouvoir central pour contraindre un établissement public à l'exécution de ses obligations.

Si le gouvernement a toujours défendu les

droits de simples particuliers et leur a fait rendre justice, il est évident que son concours ne ferait pas défaut si le créancier, au lieu d'être un simple citoyen, était la Caisse d'épargne, caisse patronnée par l'Etat lui-même.

L'insolvabilité de l'établissement public lui-même n'est pas à craindre, comme pour un souscripteur ordinaire, dont la situation peut venir à changer en quelques années ou qui peut laisser des héritiers insolvables.

L'établissement public ne disparaît jamais, et doit avoir les ressources nécessaires à l'extinction de son passif. En effet, en cas d'insuffisance de ressources la commune est tenue de suppléer ¹.

La seule hypothèse possible ne saurait être que le mauvais vouloir éventuel d'une administration publique, puisque pour elle les chances d'insolvabilité sont bien moindres que pour un particulier : ce mauvais vouloir n'est guère à craindre. L'œuvre des habitations ouvrières n'est pas une œuvre politique, exposée comme telle successivement aux faveurs et à l'ostracisme, selon que varie la majorité au pouvoir. C'est une œuvre d'humanité et de justice. Dès lors, quel que soit le parti qui gouverne, les sympathies lui restent acquises.

1. Art. 9 loi du 11 frimaire an VII, arrêté royal du 10 décembre 1823 ; loi du 14 mars 1876 ; loi du 27 novembre 1891.

Il faut aussi tenir compte de ce que presque jamais les pouvoirs publics ne sont les seuls souscripteurs d'actions.

Presque toujours, la part du capital réservée à des actionnaires individuels est de beaucoup supérieure à la leur. Or, comme cette part intégrale sert à garantir la Caisse, qui n'a prêté que la moitié du capital non appelé, le remboursement des avances de la Caisse reste assuré par les autres actionnaires.

L'extrême prudence serait donc satisfaite si la mesure actuelle était limitée au cas où un souscripteur de la catégorie qui nous intéresse était débiteur de la moitié, ou plus, du capital restant à appeler.

Un exemple rendra le raisonnement plus clair :

Supposons une société formée par le concours de particuliers et d'une commune au capital de 100.000 fr.; 10 % sont versés et il reste à appeler 90.000 fr.

L'avance de la Caisse peut être de 45.000 fr.

Si les souscripteurs individuels représentent plus de la moitié, la Caisse pourra toujours retrouver en garantie une somme supérieure à son avance totale. En effet, attribuons 20.000 fr. de souscription à la commune, dont 18.000 à verser, et supposons-les irrecevables. La Caisse, obligée de faire les appels de fonds, trouvera

chez les autres souscripteurs 72.000 fr. pour la couvrir de ses 45.000 fr., ce qui laisse une large marge à l'insolvabilité éventuelle de certains actionnaires.

Cet excédent de garantie subsiste tant que les souscripteurs individuels ont la majorité des actions.

La Caisse d'épargne peut, du reste, nous l'avons dit, accepter, comme mode de paiement absolument certain, des délégations sur les fonds créés par les lois de 1860 et du 16 août 1889.

Ces délégations ne peuvent être paralysées dans leurs effets par des saisies-arrêts ou des oppositions, puisque ces voies d'exécution sont interdites aux tiers. Il est utile de rappeler à cet égard une communication du Ministre de l'Intérieur aux gouverneurs des provinces, en date du 5 janvier 1861 ; il est dit que, « si cette combinaison (délégation de la Société du Crédit communal) est favorable aux emprunteurs, elle présente également des avantages sérieux pour les prêteurs. Il y a sécurité inattaquable par la triple garantie : a) de l'engagement de la commune ; b) de la délégation sur le fonds communal ; c) de tout l'avoir social ».

La sécurité inattaquable, ainsi attestée, n'existerait évidemment pas si une saisie-

arrêt pouvait être valablement pratiquée sur les fonds.

La Caisse d'épargne peut donc incontestablement, pour les avances à effectuer, prendre en considération les souscriptions des établissements publics ; ces souscriptions présentent même, en fait et en droit, plus de garanties que celles des particuliers.

Les circulaires du 6 mai 1891 de M. le Ministre de l'Agriculture et des Travaux publics ont donné d'ailleurs à ce mode d'intervention un appui et un encouragement officiels, et, le 1^{er} décembre 1897, M. le gouverneur du Brabant signalait aux établissements de bienfaisance les avantages que présente ce genre de placement.

Nous extrayons des *Annales parlementaires*¹ ce passage saillant du discours de M. de Smet de Naeyer, Ministre des Finances et des Travaux publics :

« Je suis grand partisan, disait-il, de cette forme d'intervention des administrations publiques. Elle réalise un vœu formulé en 1898 par la Conférence nationale des sociétés d'habitations ouvrières et dont voici le texte, qui fut voté à l'unanimité :

1. Annales de la Chambre des Représentants, année 1901, séance du 17 décembre.

« Indépendamment des mesures fiscales que
« peuvent prendre les pouvoirs publics en vue
« de favoriser l'acquisition ou la construction
« de maisons à bon marché, il y a lieu, pour les
« provinces, les communes et les établis-
« sements publics (hospices et bureaux de bien-
« faisance), de provoquer la création de so-
« ciétés d'habitations à bon marché et d'inter-
« venir dans la constitution de leur capital
« social, soit en acquérant des obligations,
« soit en souscrivant des *actions*. »

Quelques exemples nous permettront d'apprécier à quelles combinaisons particulièrement intéressantes peut donner lieu la souscription d'actions, très fréquente en Belgique.

Ainsi, le « Foyer Schaeerbeekais » s'est constitué, le 2 février 1899, au capital de 250.000 fr., nous offrant le type d'une heureuse combinaison, comptant comme actionnaires des administrations charitables et la commune elle-même, en même temps que des particuliers. Le capital, en effet, a été souscrit de la manière suivante :

200.000 fr. par la commune de Schaerbeek ;

25.000 fr. par les hospices civils de Schaerbeek.

20.000 fr. par le bureau de bienfaisance de Schaerbeek et 5.000 fr. par des particuliers.

Les actions souscrites par la commune ont

été libérées entièrement; les autres ont été libérées de 10 %.

Suivant cet exemple, la commune de Molenbeek-Saint-Jean prit, le 28 décembre 1899, l'initiative de constituer une société semblable :

50.000 fr. par la commune ;

50.000 fr. par les hospices civils ;

100.000 fr. par le bureau de bienfaisance et 55.000 fr. par divers.

Les actions ont été libérées de 10 %.

La ville de Bruxelles imita, elle aussi, les deux communes précitées, et constitua une société au capital de 1.320.000 fr. Les hospices souscrivirent 400.000 fr., la ville 300.000 francs. Le surplus a été couvert par un grand nombre d'actionnaires. Ces actions sont toutes libérées.

Dans d'autres cas, assez nombreux, c'est par l'augmentation du capital des sociétés que les pouvoirs publics sont intervenus.

La ville de Liège a souscrit 100.000 fr., libérés de 10.000 fr., dans la majoration du capital de la *Société anonyme de garantie pour fournir l'acquisition de maisons ouvrières dans l'arrondissement de Liège*, et en fit de même pour la Société anonyme *Le Foyer de l'ouvrier*.

Les hospices d'Etterbeek sont devenus, dans des circonstances identiques, actionnaires pour 12.750 fr., libérés de 5.625 fr., de la So-

ciété anonyme des habitations ouvrières d'Elterbeek.

Le bureau de bienfaisance de Mons intervint pour 10.000 fr., libérés de 10 %, dans l'augmentation du capital de la Société *l'Ouvrier propriétaire*, et 50.000 fr. libérés dans la Société *anonyme montoise pour la construction, l'achat, la vente ou la location d'habitations destinées aux classes ouvrières.*

Suivant une statistique récente ¹, le montant total de l'intervention des pouvoirs publics, dans le capital des sociétés belges, s'élevait à 1.840.250 fr., sur lesquels 1.231.775 fr. ont été versés, et 608.475 fr. restent dus éventuellement.

La Belgique a, sur ce point, servi de modèle à la France. Si notre loi du 30 novembre 1894 sur les habitations à bon marché, — qui, en suite des restrictions que dut subir de la part du Sénat le projet primitivement conçu par M. Jules Siegfried, n'a pas donné tout ce qu'on était en droit d'attendre d'elle², — reste muette

1. Bulletin des Sociétés des habitations ouvrières, janvier 1903.

2. Dans le but de faciliter l'application de cette loi, en intéressant directement à la création d'habitations ouvrières ceux-là mêmes qui seraient appelés à en bénéficier, M. Léon Berthet, député, avait présenté à la Chambre (annexe au procès-verbal de la séance du 14 novembre 1898, n° 350) une proposition de loi portant à l'article 6 de la loi du 21 mars 1884 une modification qui permettrait aux syndicats professionnels d'acquérir des terrains moyennant autorisation préfectorale, pour y édifier des habita-

sur ce mode de concours des administrations et pouvoirs publics, la souscription d'actions de sociétés d'habitations ouvrières, une loi nouvelle, plus complète et plus large, du 12 avril 1906, dont l'honneur revient à M. Paul Strauss, sénateur, vient d'en consacrer le principe dans son article 6 pour les pouvoirs publics et établissements hospitaliers, dans son article 16 pour les caisses d'épargne ¹. Souvent déjà, les constructeurs d'ha-

tions à bon marché destinées, non pas à être louées, mais à être vendues à échéance fixe ou par paiements fractionnés à des personnes membres du syndicat, et qui ne seraient propriétaires d'aucune maison. Cette proposition, renvoyée à la Commission du travail, n'a jamais été adoptée.

1. a) Cette loi, modifiant et complétant la loi du 30 novembre 1894, n'innove pas en ce qui touche les pouvoirs et établissements publics, ainsi que les Caisses d'épargne ; elle ne fait, sur ce point, que reproduire les dispositions d'une sorte d'avant-projet adopté, le 10 juillet 1903, par le Comité permanent du Conseil supérieur des habitations à bon marché. (*Journal des Débats*, 15 septembre 1903. — *Le Mouvement social*, Rostand.)

b). Art. 6. — Les bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux peuvent, avec l'autorisation du préfet, employer une fraction de leur patrimoine, qui ne pourra excéder un cinquième, soit à la construction de maisons à bon marché, soit en prêts aux sociétés de construction de maisons à bon marché et aux sociétés de crédit qui, ne construisant pas elles-mêmes, ont pour mission de faciliter l'achat, la construction et l'assainissement de ces maisons, soit en obligations ou en actions de ces sociétés, lesdites actions entières ment libérées et ne pouvant dépasser les deux tiers du capital social.

Les communes et les départements peuvent employer leurs ressources en prêts, en obligations ou dans les conditions ci-dessus spécifiées, en actions, sous réserve que les maisons ne puissent être aliénées au-dessous du prix de revient, ni louées à des prix inférieurs à 4 % de ce prix, et que ces emplois de fonds seront préalablement approuvés par décision du Ministre du Commerce, ap:ès

bitations à bon marché s'étaient plaints de l'insuffisance des ressources mises à leur disposition. C'est en vue de permettre l'afflux de nouvelles ressources que l'article 6 (alinéa 1^{er}) attribue aux bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux, toujours dans la proportion du cinquième de leurs ressources, la faculté de souscrire des actions de sociétés de maisons à bon marché, sous la double condition que ces actions soient entièrement libérées et ne dépassent point les deux tiers du capital social : en souscrivant des actions complètement libérées, l'établissement pourra, dès l'origine, mesurer la portée de son engagement ; et, en limitant son concours aux deux tiers du capital social, on l'empêche de se substituer aux initiatives individuelles, en même temps qu'on lui laisse pour garantie l'intérêt de ces initiatives à assurer une bonne gestion. Les mêmes réserves s'appliquent aux actions que pourront

avis du Comité permanent du Conseil supérieur des habitations à bon marché.

c) Art. 16. — Les emplois en valeurs locales autorisés par l'article 10 de la loi sur les caisses d'épargne du 20 juillet 1895, jusqu'à concurrence du revenu de leur fortune personnelle et du cinquième du capital (notamment en acquisition ou construction d'habitations à bon marché, prêts hypothécaires aux sociétés de construction de ces habitations ou aux sociétés de crédit), sont étendus aux *actions* des sociétés visées à l'art. 6, à des prêts hypothécaires, amortissables par annuités au profit de particuliers désireux d'acquiescir ou de construire des habitations à bon marché.

désormais souscrire les caisses d'épargne ¹, toujours jusqu'à concurrence du revenu de leur fortune personnelle et du cinquième du capital. Quant aux départements et communes (alinéa 2 de l'article 6), la souscription d'actions de sociétés leur sera également ouverte, mais sous cette quadruple garantie : 1° les actions seront entièrement libérées ; 2° elles ne dépasseront pas les deux tiers du capital social, d'où l'impossibilité de l'unique actionnaire ; 3° les maisons des sociétés dont les départements ou les communes se trouvent ainsi actionnaires ne pourront être aliénées au-dessous du prix de revient, ni louées à des prix inférieurs à 4 % de ce prix, de manière à ne point faire aux autres propriétés une concurrence excessive ; 4° ces souscriptions devront préalablement être approuvées par le Ministre du Commerce, sur avis du comité permanent du Conseil supérieur des habitations à bon marché, délibérant lui-même en présence du Directeur de l'administration départementale et communale au ministère de l'Intérieur, tuteur naturel des finances locales. Le législateur a multiplié ici les précautions, notamment cette nécessité en certains cas d'une approbation ministé-

1. Certaines caisses d'épargne n'avaient pas hésité à pratiquer ce mode de concours, jusqu'à ce que la loi du 20 juillet 1895 vint le leur interdire.

rielle ; il n'a voulu admettre l'intervention des pouvoirs locaux qu'après mûr examen, et en prenant toutes sûretés indispensables pour mettre la gestion des budgets à l'abri d'imprudences, en même temps que pour sauvegarder les intérêts de l'industrie privée. Notons l'extension territoriale de la faculté de prêts des établissements hospitaliers, qui se justifie d'elle-même si l'on songe qu'une administration telle que l'Assistance Publique à Paris ne pouvait, malgré son bon vouloir, employer ses importantes ressources que dans les limites de sa circonscription charitable,—l'extension des facultés d'emplois de fonds pour les départements et communes à des prêts ¹ aux sociétés d'habitations à bon marché (art. 6), — pour les caisses d'épargne à des prêts hypothécaires amortissables par annuités au profit de particuliers désireux d'acquérir ou de construire des² habitations à bon marché (art. 16). Quelques caisses d'épargne n'avaient pas

1. En 1899, sous le titre *Small houses acquisition of ownership*, le Parlement anglais a voté une loi aux termes de laquelle les autorités locales, counties, county boroughs, county districts, sont admises à prêter à certaines personnes, en vue de faciliter l'acquisition de petites maisons construites d'avance, jusqu'à concurrence des quatre cinquièmes de l'estimation et d'un maximum de 240 livres sterling (fr. 6.048), avec remboursement dans trente ans au plus, à un taux d'intérêt ne pouvant dépasser 2 ½ % du taux de l'emprunt ; la première condition du prêt est l'occupation personnelle de la maison par l'emprunteur.

craint déjà d'entrer largement dans la voie du prêt hypothécaire. Ce concours se traduisit d'abord en vertu de décrets d'autorisation (13 août 1888, 4 février 1889, 30 juillet 1892), puis, par application de la loi du 20 juillet 1895, que ces décrets avaient préparée. Notamment, la caisse d'épargne de Marseille, que préside avec tant d'habileté M. Eug. Rostand, a pu, grâce à ce système, concourir à la formation, dans cette cité, de la « Société des habitations à bon marché », qui, depuis plusieurs années, agit surtout comme société de crédit. Aussi, n'est-il pas exagéré de dire que c'est le succès ainsi obtenu qui a précisément déterminé l'addition que nous venons de mentionner aux modes d'emploi de la fortune personnelle de nos caisses d'épargne.

Enfin, la Caisse des dépôts et consignations, établissement public fonctionnant sous la garantie de l'Etat — déversoir des fonds de caisse d'épargne en vertu du régime de l'adduction forcée, comme l'appelle M. Eug. Rostand, reste simplement autorisée à employer, jusqu'à concurrence du cinquième, les fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne en obligations négociables des sociétés de construction ou de crédit.

On ne peut qu'applaudir à une réforme législative qui va permettre aux pouvoirs publics,

établissements hospitaliers, caisses d'épargne, d'exercer une action plus intense sur l'œuvre des habitations ouvrières, et où la France a su si heureusement s'inspirer de l'expérience de la Belgique.

Nous savons maintenant l'importance du rôle joué par la Caisse générale d'épargne, en ce pays, au point de vue du crédit près des pouvoirs et établissements publics. Jusque-là cependant, ce rôle n'était, en quelque sorte, que secondaire : nous allons l'analyser dans toute son étendue.

CHAPITRE IV

TROISIÈME ET DERNIER MODE D'INTERVENTION DE LA CAISSE GÉNÉRALE D'ÉPARGNE : LES AVANCES AUX SOCIÉTÉS D'HABITATIONS OUVRIÈRES.

C'est l'étude de ce troisième mode d'intervention qui justifiera pleinement notre affirmation que la clef de voûte de l'œuvre des habitations ouvrières en Belgique est bien le crédit accordé par la Caisse d'Epargne.

La question du logement, disait avec conviction, au Congrès de Dusseldorf, l'un des savants qui connaissent le mieux la matière, M. le professeur Fuchs, de Fribourg-en-Brisgau : « La question du logement est une question de crédit. »

La Belgique en offre la preuve irrécusable. C'est du jour où les dispositions légales ont été telles que tout ouvrier qui veut construire une maison, est *certain* de trouver des capitaux à prix réduit ; c'est de ce jour que date, en Belgique l'expansion de l'œuvre des habitations ouvrières.

Essayons, à l'aide de quelques notions succinctes sur l'organisation de la Caisse d'Epar-

gne, de rechercher comment cette dernière fut amenée naturellement à jouer ce rôle de pivot du crédit.

La loi fondamentale régissant la Caisse Générale d'épargne en Belgique date du 16 mars 1875.

Et d'abord, il est à noter que la Caisse, bien que jouissant de la garantie de l'Etat et fonctionnant sous sa surveillance, n'est pas une Caisse d'Etat. Elle est bien une institution autonome et justement jalouse de son autonomie, gérée par un conseil général, un conseil d'administration et un directeur général nommés par le roi.

La disposition essentielle qui devait donner à l'institution, un si grand essor, notamment au point de vue du crédit aux habitations à bon marché, est que les « versements ne sont soumis à aucune limite »¹.

Une telle mesure, dictée par une largesse d'esprit et, disons-le, par une hardiesse qui, hélas ! font trop souvent défaut en France, devait avoir, comme contre-partie nécessaire, un choix judicieux de placements. (Voir tableau ci-contre.)

1. En France, au contraire (loi du 20 juillet 1895 sur les caisses d'épargne, art. 4), « le compte ouvert à chaque déposant ne peut dépasser 1.500 fr. », exception faite pour certaines sociétés, comme celles de secours mutuels, pour lesquelles « le montant des dépôts peut s'élever à 15.000 fr. »

	1902	1903	1904
Fonds de l'État.	488.931.685 40	469.087.973 07	481.716.834 21
Obligations de sociétés, garanties par l'État.	54.932.118 44	57.779.325 06	61.269.982 39
Obligations du Crédit communal, des provinces, villes et communes . .	116.716 982 64	126.270.000 40	132.871.755 17
Obligations de sociétés belges. . . .	130.422.871 91	117.035.789 43	107.965.238 78
Prêts hypothécaires.	4.642.926 53	1.972.821 61	4.083.245 61
Avances pour habitations ouvrières. .	51.404.270 78	56.463.205 64	62.532.718 83
Id. à des sociétés de crédit agricole. .	94.428 46	107.844 53	109.406 66
Prêts agricoles.	6.753.241 40	7.363.185 00	7.873.047 40
Totaux	553.897.925 29	536.070.144 79	558.442.228 65
Immeuble de service.	2.27 438 72	2.805.850 71	2.500.000 00
Totaux	556.105.384 01	538.875.995 50	560.942.228 65
Effets sur la Belgique.	67.493.612 37	70.434.727 67	73.978.375 09
Avances pour habitations ouvrières. .	672.435 66	743.836 05	756.703 08
Effets sur l'étranger et soldes débiteurs des correspondants	124.4 8.227 46	133.867.281 16	137.068.586 99
Prêts sur nantissement.	26.889.100 00	24.918.000 00	23.744.600 00
Totaux	219.195.035 19	229.963.844 88	235.545.265 16
Total des placements.	775.300.479 20	768.839.840 38	796.457.493 81

C'est ainsi que la loi de 1865 a admis les placements en fonds d'Etat belges, de villes et de communes, facilement réalisables, les placements hypothécaires et en obligations de sociétés choisies présentant l'avantage d'une durée relativement longue, les placements par escomptes et par avances sur garanties qui fournissent des remboursements échelonnés ; enfin, les placements sur effets de l'étranger offrant des garanties spéciales quant aux facultés de réalisation aux époques de troubles.

Mais le flot des dépôts d'épargne allait sans cesse grossissant, surtout depuis l'ouverture de tous les bureaux de poste au service de la Caisse, en 1869 ; l'épargne fut ainsi sollicitée dans tous les coins du pays, et les dépôts doublèrent en moins de quatre années. A la fin de 1881, leur total dépassait la somme de 143 millions, qui ne fera que s'accroître encore par la suite.

C'est alors qu'en vue d'enrayer ce mouvement (arrêté du Conseil général du 14 juillet 1881) fut prise la première décision réduisant le taux d'intérêt à bonifier aux gros dépôts d'épargne. Cette digue contre l'afflux constant et progressif des épargnes provenant de toutes les régions allait demeurer impuissante !

La gamme de placements variés que nous avons vue n'était-elle pas incomplète, notam-

ment au point de vue des facilités que l'Institution doit nécessairement offrir aux classes peu fortunées ? La loi du 9 août 1889 sur les habitations ouvrières vint répondre à cet ordre d'idées en autorisant (art. 5) la Caisse générale « à employer une partie de ses fonds disponibles en prêts faits en faveur de la construction ou de l'achat de maisons ouvrières ».

C'est ainsi que la Caisse générale devint en quelque sorte la vraie distributrice du crédit en matière d'habitations ouvrières, et, grâce à son appui, la Belgique a su faire qu'aujourd'hui 33.000 de ses ouvriers soient devenus propriétaires ¹.

En 1889, le Congrès international des habitations ouvrières, tenu à Paris, avait émis le vœu que la loi autorisât les caisses d'épargne à mettre, moyennant des garanties, une partie des fonds des déposants à la disposition des constructeurs de maisons ouvrières, ce qui aurait eu pour effet d'utiliser dans la région qui les a produits les capitaux de la petite épargne. La loi belge s'en est aussitôt emparée, et, alors

1. a) Charles Lucas, dans son livre sur les habitations à bon marché : « La Belgique est le pays peut-être qui, par rapport au chiffre de sa population, a vu s'élever le plus grand nombre de petites maisons familiales. » *Etude sur les habitations à bon marché en France et à l'étranger*, 1902.

b) Au 1^{er} janvier 1905, il y avait 29.863 ouvriers belges possédant leur foyer, et au 1^{er} janvier 1906, plus de 33.000, pour une population de sept millions d'habitants environ.

qu'en France, en 1894, on craindra d'engager les caisses d'épargne dans une voie que le Sénat qualifiera de dangereuse, elle n'a pas hésité à lui confier la mission de banque du crédit populaire.

A notre avis, on ne saurait trop applaudir à cette décision. Il n'est que juste que la Caisse dépositaire de l'épargne du pauvre puisse la faire fructifier au profit du pauvre lui-même, et que ses capitaux, fruit du travail populaire, servent à donner à la partie nécessiteuse de la population une somme de bien-être qu'elle est en droit d'attendre. Emanées du peuple, les épargnes retournent au peuple, par un bien-faisant circuit, pour améliorer son logement. Sans doute, les fonds des caisses d'épargne, plus que tous autres capitaux, ont besoin de sécurité, car c'est en grande partie l'argent des pauvres. Sans doute encore, ils doivent être, autant que possible, d'une réalisation facile. Mais ce qu'il faudrait démontrer, c'est que l'Etat, dans un moment de crise nationale, serait en mesure de rembourser du jour au lendemain les milliards d'épargne qui lui ont été confiés. N'est-ce pas en vue de cette éventualité qu'a été imaginée la clause, qu'on peut appeler de sauvegarde ¹, qui déclare que les retraits de

1. De même, en France, loi du 20 juillet 1895, art. 3 : « En cas de force majeure, un décret rendu sur la proposition du Ministre

fonds dépassant 100 fr. pourront être soumis à des délais variant de 15 jours à 6 mois, suivant leur importance ? Et ne peut-on pas dire qu'en semblable circonstance, les fonds gagés sur la propriété foncière, à la condition bien entendu que l'opération ait été conduite avec toute prudence, seraient d'une solidité au moins égale à celle des fonds publics ?

D'autre part, pourrait-on objecter avec quelque raison, en se plaçant sur le terrain des principes purs, une caisse d'épargne d'Etat n'a pas d'autre fonction que de recueillir et de gérer l'épargne nationale, et, par conséquent elle ne doit point se préoccuper d'accroître le nombre des habitations à bon marché et des ouvriers propriétaires du foyer familial ? Mais, lorsque l'on voit cette institution, par la sécurité qu'elle offre aux dépôts et la simplicité de son mécanisme, attirer de tous les points du pays les petites épargnes qui, sans elle, alimenteraient le plus souvent le crédit mutuel dans les régions où elles se sont formées, n'est-on pas naturellement amené à se demander si les avantages qu'elle accorde aux déposants ne sont pas de nature à détourner le public des placements qui s'inspirent de l'ini-

des Finances et du Commerce, le Conseil d'Etat entendu, peut limiter les remboursements à la somme de 50 fr. par quinzaine. »

tiative personnelle ou collective, ou d'un esprit de prévoyance plus perfectionné que l'épargne simple ? N'est-il pas évident qu'il faut opposer à cette force d'appel des capitaux une résistance qui augmente en même temps que cette force elle-même, si l'on ne veut détruire les initiatives individuelles ? Si l'on veut qu'une caisse d'épargne, couverte du prestige que lui vaut la garantie de l'Etat, produise les effets bienfaisants et utiles qu'on est en droit d'exiger d'elle, n'est-il pas indispensable qu'elle soit complétée par des organismes distincts qui régularisent son fonctionnement.

Or, les sociétés fondées jusqu'alors en Belgique avaient un double inconvénient : ou bien elles étaient exclusivement philanthropiques, et ce caractère leur enlevait la possibilité de réunir des capitaux suffisants pour rendre des services à la généralité des travailleurs; ou bien elles avaient un but de lucre et de spéculation, et leurs conditions devenaient trop onéreuses pour les ouvriers.

Le législateur comprit la difficulté qui s'opposait à la conciliation de ces deux caractères, et, par la loi du 9 août 1889, accorda une autorisation dont l'arrêté du Conseil général de la Caisse d'épargne, en date du 25 mars 1891, régla l'application.

Quelle autre institution que la Caisse d'é-

pargne eût été à même de donner un élan permettant d'espérer la solution définitive du problème des logements ouvriers ? Où aurait-on pu trouver les capitaux nécessaires, indispensables à une entreprise appuyée sur l'esprit philanthropique ? Il fallait aussi inspirer la confiance, arriver à persuader aux travailleurs qu'il ne s'agissait pas de les exploiter, de leur arracher une partie de leurs économies ; qu'on ne les hasardait pas en des combinaisons financières dont le présent s'annonçait brillamment pour leur occasionner, dans la suite, d'amères désillusions ; mais que les promesses qu'on leur faisait répondaient à une réalité.

C'était à la Caisse d'épargne, à raison de son caractère de banque de dépôts populaires, qu'il appartenait de faire cette démonstration.

Rappelons que le système édicté est celui du prêt par intermédiaire. Aucun prêt sans la garantie d'un tiers agréé par la Caisse, soit intermédiaire personnel, par exemple un patron se portant caution de son ouvrier, soit, le plus souvent, et plus tard en règle générale, intermédiaire collectif, société de construction ou de crédit.

La Caisse s'unit donc à ces sociétés intermédiaires entre elle et l'emprunteur, c'est-à-dire l'ouvrier, mais sous le contrôle de comités

de patronage dont l'avis est demandé pour chaque avance à faire.

Chacun de ces rouages mérite une étude spéciale.

a) *Rôle des Comités de Patronage.*

Avant de consentir un prêt à l'une de ces sociétés intermédiaires, la Caisse générale d'épargne doit prendre l'avis du Comité de patronage. (Art. 5 de la loi du 9 août 1889.)

L'idée de la constitution de comités de patronage est proprement d'origine belge.

« Telle que je la conçois, disait M. Beernaert, Ministre des Finances, la tâche de ces comités de patronage serait très grande, très haute, et faite pour séduire les premiers parmi nous et les plus illustres.

« Ces comités concentreraient en quelque sorte le soin des intérêts ouvriers, sous leurs divers aspects ; ils auraient à favoriser la construction de maisons ouvrières et surtout les combinaisons les plus propres à rendre l'ouvrier propriétaire de son habitation. Ils auraient le contrôle de la salubrité, de l'hygiène et de la propreté. Ils auraient à favoriser et à stimuler le développement de l'épargne ; ils auraient, continuant une tâche déjà excellemment com-

mencée¹, à faire de la propagande pour le développement des sociétés de secours mutuels. Ils en feraient aussi, et cela est vraiment indispensable, en vue de l'affiliation des ouvriers à la caisse de retraite². »

Sans pouvoirs administratifs proprement dits, mais ayant reçu cependant certains pouvoirs qui supposent une délégation de l'autorité publique, puisque leur avis favorable est nécessaire, sauf recours au gouvernement, pour que les sociétés de construction puissent revêtir la forme anonyme ou coopérative, et jouissant des faveurs fiscales accordées par la loi, ces comités n'en ont pas moins une grande influence sur l'opinion publique, et, par contre-coup, sur les administrations communales. Dans leur sein, des hommes d'œuvre et des hommes de science, des administrateurs et des théoriciens, des ouvriers, des architectes, des hommes de loi, font appel à l'esprit d'initia-

1. Arrêté du 2 août 1887 instituant des comités provinciaux de propagande pour les sociétés de secours mutuels.

2. Loi du 9 août 1889, art. 1^{er} : « Il sera établi dans chaque arrondissement administratifs un ou plusieurs comités chargés : a) de favoriser la construction et la location d'habitations ouvrières salubres et leur vente aux ouvriers, soit au comptant, soit par annuités ; b) d'étudier tout ce qui concerne la salubrité des maisons habitées par les classes laborieuses et l'hygiène des localités où elles sont tout spécialement établies ; c) d'encourager le développement de l'épargne et de l'assurance, ainsi que des institutions de crédit ou de secours mutuels et de retraite.

tive, et collaborent tous ensemble à une propagande comme il s'en voit rarement.

A côté de travaux tels que brochures, affiches, etc., on doit considérer comme l'un des grands services rendus à la cause leurs multiples enquêtes sur la situation hygiénique des habitations ouvrières. Certes, la visite des quartiers et maisons habités par la population laborieuse est une tâche ingrate, mais cette partie de la mission des comités de patronage doit être regardée comme la plus utile à l'œuvre humanitaire établie par la loi du 9 août 1889, parce qu'elle intéresse directement la santé publique : il y a de ces maux qui ne subsistent que parce qu'on les ignore. L'enquête devient, dans l'état actuel de la législation, permanente, et ainsi s'accumulent les témoignages irrécusables de la nécessité d'une réforme toujours plus profonde. « L'enquête fournit les données statistiques sans lesquelles les efforts les plus louables risqueraient de rester confus ou incohérents ; il serait dangereux de se mettre à l'œuvre en cédant à cette impulsion subite du cœur qu'excite la vue rapide du mal : l'enquête, c'est la science mise au service du cœur ¹. »

1. Paul PLUQUET. *Des tentatives faites par le législateur et par l'initiative privée pour améliorer l'habitation ouvrière*. Lille, 1901, p. 61.

Les comités de patronage ont ce double mérite d'empêcher l'opinion publique de s'endormir, et de la préparer à accepter l'action des pouvoirs publics, quand il s'agit d'organiser une police sanitaire des logements vraiment efficace.

Il existe dans le pays, d'après une statistique de 1903, 55 comités de patronage, comprenant ensemble 750 membres ¹.

La Belgique offrait un exemple saisissant dont notre loi française du 12 avril 1906 vient de se faire l'écho, en apportant à l'institution des comités locaux, jusqu'alors régis par la loi du 30 novembre 1894 (un ou plusieurs par département, créés par décret du Président de la République, sur avis du Conseil général et du Conseil supérieur des habitations à bon marché), deux intéressantes innovations :

1° Extension du mandat des comités dont la création devient obligatoire désormais ;
2° caractère obligatoire des dépenses y relatives. Et d'abord, elle amplifie les pouvoirs des comités locaux d'habitations à bon marché en leur conférant, suivant le vœu du Conseil supérieur des habitations à bon marché, une compétence sur toutes les questions de prévoyance sociale. Il est désirable, a-t-on dit lors

1. Bulletin des habitations ouvrières de Belgique, année 1903.

de la discussion générale, que les problèmes connexes d'épargne, d'assurances ouvrières, d'habitations économiques et salubres soient l'objet d'une unité de vues ¹. Le recrutement des membres s'ouvrira notamment aux conseils de direction des caisses d'épargne et aux administrateurs des unions de sociétés de secours mutuels, à l'exemple de la Belgique. Désormais, ces comités seront chargés d'un mandat sanitaire pour certifier la salubrité des habitations à bon marché. N'est-il pas stupéfiant de constater que plusieurs de ces petites maisons familiales, *a priori* saines, soient faites de matériaux de rebut et ne répondent même point aux données élémentaires de l'hygiène au point de vue de l'écoulement des eaux.

S'il y avait là une véritable lacune à combler, il fallait aussi prévoir les dépenses que ces comités locaux seraient obligés de faire pour exercer leurs fonctions.

« Le département, dit le nouvel article 3, doit subvenir aux frais de local et de bureau des comités, ainsi qu'aux frais de déplacement nécessaires pour l'application de la présente loi, et (adjonction réclamée par le Sénat dans sa séance du 20 mars 1906) suivant le tarif et

1. Sénat, Débats parlementaires, séance 29 mai 1905.

les conditions déterminés par le Conseil général. »

La tâche des comités est donc devenue très vaste, et les services qu'ils sont appelés à rendre en font réellement la cheville ouvrière de l'habitation populaire. A cette réforme législative qui s'impose, on ne peut qu'applaudir.

Cette parenthèse fermée et que motivait le souci de mettre en relief la valeur de l'institution belge dont est née l'idée de nos comités locaux, revenons au rôle joué par ces comités officiels de patronage vis-à-vis de la Caisse Générale d'Epargne.

Chaque fois donc qu'une société s'adresse à la Caisse pour obtenir des fonds, le comité de patronage, en conformité de l'art. 5 de la loi du 9 août 1889, est appelé à émettre son avis. Cet avis est destiné à éclairer la Caisse d'Epargne sur la marche de la société, les services qu'elle rend à la classe ouvrière et qu'elle est appelée à lui rendre ; c'est au comité, institution locale, à apprécier, dans leur ensemble, les opérations de la société en prenant spécialement en considération : a) le genre des habitations et les conditions de solidité de leur construction ; b) la personnalité des débiteurs hypothécaires lorsque l'opération a eu pour but l'acquisition d'une maison antérieurement construite ; et c) les conditions d'occupation

des immeubles hypothéqués , au point de vue de l'exclusion des débits de boissons alcooliques.

b) *Fonctionnement des Sociétés.*

Si la loi du 9 août 1889, dans son art. 11, ne visait que la constitution de sociétés immobilières, c'est-à-dire de sociétés dites « de construction » et dont l'objet exclusif consiste dans la construction, l'achat, la vente ou la location d'habitations destinées aux classes laborieuses, la Caisse d'épargne, à son tour, — et cette création reste tout entière à son honneur — par son arrêté du 25 mars 1891, a préconisé la constitution de deux genres de sociétés bien distinctes, savoir : le premier, comprenant les sociétés de construction, et le second, en s'inspirant de l'idée de rendre l'ouvrier immédiatement propriétaire en lui prêtant les fonds nécessaires à cet effet. Pour réaliser le second, elle a suscité la fondation de sociétés appelées « sociétés de crédit », qui ont pour objet exclusif de faire des prêts en vue de la construction ou de l'achat d'immeubles destinés à des habitations ouvrières. La loi du 30 juillet 1892 a d'ailleurs étendu aux sociétés de crédit les avantages fiscaux réservés jusqu'à-là aux sociétés de construction.

Ces deux genres de sociétés peuvent revêtir soit la forme anonyme, soit la forme coopérative.

Ces sociétés auront leur autonomie, mais seront responsables, pour leur capital souscrit, d'avances à elles faites par la Caisse d'Épargne. Ces avances iront ensuite aux ouvriers, traitant directement avec les sociétés. En un mot, elles se bornent à servir d'intermédiaire entre la Caisse d'épargne et les ouvriers. Ceux-ci restent libres de choisir leur terrain, l'emplacement, de construire selon leurs goûts, leurs convenances, et la mission de la société à cet égard, consiste uniquement à leur servir de guide.

Pour favoriser la création de ces organismes, sociétés de crédit et de construction, il convenait de leur concéder un pouvoir d'emprunt important sans exiger des actionnaires de gros versements de fonds. C'est ce qui eut lieu.

Le conseil d'administration de la caisse est autorisé à avancer (art. 5 et 6 de l'arrêté du 25 mars 1891) :

Aux sociétés anonymes de crédit :

a) La moitié du capital souscrit et non versé par les actionnaires.

b) Les trois cinquièmes de toute garantie fournie à la société sur des immeubles dont

la valeur devra excéder, d'un neuvième, au moins, le chiffre du prêt correspondant.

Aux sociétés coopératives de crédit :

A concurrence de cette dernière quotité.

Outre ces quotités, les sociétés de construction pourront obtenir des avances à concurrence de la moitié de la valeur des immeubles appartenant à la société.

Il importe de bien saisir ces articles, qui constituent le fondement de ces sociétés.

La Caisse d'épargne prête aux sociétés au taux de 3 % l'an, et les sociétés prêtent aux ouvriers à 4 %.

Si l'expérience enseigne, M. G. Picot le proclamera au Congrès international de 1900, que toute œuvre mettant en mouvement des capitaux considérables, comme celle de l'amélioration du logement ouvrier, doit, pour être viable, produire un intérêt normal,— d'autre part, la raison nous dit que la gratuité du logement, érigée en principe, serait un mal, car elle tuerait l'effort. Le loyer gratuit est une idée fausse qui confond la charité et la solidarité, alors que l'une rabaisse l'homme, et que l'autre le relève.

L'administration de la Caisse générale conseille de ne point prêter à un taux inférieur à 4 %. Réaliser des opérations au taux de 3,50 %, par exemple, empêcherait la constitu-

tion progressive d'une réserve, et en réalité n'exercerait qu'une influence bien peu sensible sur les paiements à faire individuellement par chaque emprunteur. Par la masse, cette différence d'intérêt représente, en fin de compte, un gros profit relatif pour les sociétés marchant bien. Mais la Caisse d'épargne exige que les sociétés ne donnent pas plus de 3 % à leurs actionnaires ¹. Le surplus du bénéfice va à la réserve ; certaines sociétés ont ainsi des réserves considérables qui viennent concourir au but de la Société et assurer l'avenir.

La Caisse interdit aussi à ces associations la possession d'immeubles à titre définitif, de manière à empêcher qu'elles ne se transforment progressivement en sociétés de spéculation sur valeurs immobilières.

Dans quelles proportions la Caisse d'épargne prête-t-elle des capitaux aux sociétés ?

Et d'abord, les sociétés ne font pas libérer en entier les actions souscrites par les bienfaiteurs — car les actionnaires ici sont plutôt des bienfaiteurs, puisqu'ils ne toucheront jamais plus de 3 % et courent les risques de

1. En France, le règlement d'administration publique du 21 septembre 1895, qui a fixé à 4 % le taux maximum des dividendes dont les actionnaires devront se contenter, témoigne de l'intention du législateur, qui n'a pas voulu favoriser les opérations de pure spéculation, mais n'a pas voulu davantage imprimer à l'œuvre des habitations à bon marché le caractère de l'aumône.

l'affaire. On ne fait donc verser que les 10 % exigés par la loi du 18 mai 1873, modifiée par celle du 22 mai 1886 ; les autres 90 % ne seront appelés qu'en cas de nécessité — cas peu probable d'ailleurs ; ils servent à constituer un capital de garantie pour la solvabilité de la société vis-à-vis de la Caisse. Celle-ci pouvait, en effet, pour rentrer dans ses avances, forcer, à un moment donné, la société à recourir à des appels de fonds. Or le transfert peut faire passer par des mains insolvables une souscription qui valait précisément à cause de son auteur. Si donc une action était libérée, une avance de la Caisse effectuée pour la moitié du capital souscrit et non versé par les actionnaires ne se justifierait plus, dépourvue de contre-valeur, et elle serait sujette à réduction en proportion de cette libération.

Voici maintenant quelle est la mesure du crédit accordé à une société par la Caisse d'épargne (art. 5 et 6 de l'arrêté du 25 mars 1891) :

1° Elle accorde la moitié du capital non appelé (la moitié des 90 %). Prenons une société au capital nominal de 100.000 fr., libéré de 10 % : la Caisse consent à prêter 45.000 fr., soit la moitié des 90.000 fr. non appelés sur les actions.

Or la société^r possède déjà 10.000 fr. versés

sur ses actions. 10.000 fr.

Elle a donc en mains. . . . 55.000

Avec ces 55.000 fr., elle prête aux ouvriers moyennant hypothèque sur leur maison.

Supposons que la Société ait prêté aux ouvriers la *totalité* du prix de leur maison.

La Caisse d'épargne accorde alors :

2° Les $\frac{3}{5}$ du prix des maisons, ce qui, sur 55.000 fr., donne 33.000 fr.

Avec ces 33.000 fr., la société prête de nouveau aux ouvriers, et alors la Caisse d'épargne prête de nouveau :

3° les $\frac{3}{5}$ des 33.000 fr., soit 19.800 fr., et ainsi de suite.

Mais les sociétés ne peuvent pas prêter la totalité. « Prêter une somme égale à la valeur de l'habitation eût été entraîner les sociétés de crédit dans une voie périlleuse. En cas d'expropriation forcée, elles n'auraient possédé aucune marge pour se couvrir des frais de mise en vente des immeubles hypothéqués à leur profit, ni des frais éventuels de rétrocession de ces immeubles. Elles devaient donc avoir une garantie, que l'on a exigée aussi minime que possible ¹. »

D'ailleurs, la participation de l'ouvrier, au

1. Extrait d'une note de M. Meereus, Bulletin de la Société française des habitations à bon marché, 1896, n° 4, p. 477.

moyen d'économies antérieures, dans les frais d'achat ou de construction, à concurrence d'un dixième de leur total, se justifie par cette raison qu'il doit avoir prouvé qu'il sait économiser, l'épargne constituant une des raisons fondamentales des facilités qui lui sont octroyées pour devenir propriétaire. Cette quotité est du reste peu importante, et celui qui ne la possède pas parviendra, en général, dans un laps de temps assez restreint, à la réunir.

La société est donc limitée aux 9/10 du prix des maisons avec terrain. De sorte qu'en dernière analyse, elle doit — avec son capital versé et le prêt — : 1° fournir les 3/10 qu'elle ne reçoit pas de la Caisse d'épargne.

3/10 = 9/10 prêtés aux ouvriers, moins 6/10 fournis par la Caisse.

En réalité, on ne prête guère les 9/10. On tâche, autant que possible, de se rapprocher des 6/10 seulement, auquel cas, on le comprend, la société aura des fonds à l'infini, puisque la Caisse d'épargne lui consent toujours les 6/10 de la valeur. C'est ce qui fait que les sociétés, avec un infime capital versé, arrivent à traiter des affaires pour des millions et sans risques.

Si les sociétés prêtent plus des 6/10, elles doivent donc trouver la différence dans leur capital et dans le prêt.

Mais les ouvriers emprunteurs remboursent

chaque année une partie du prêt, si bien qu'au bout de quelques années, ils ne doivent plus que les 6/10, et, dès lors, tout est fourni par la Caisse d'épargne.

Nous avons pris pour type une société anonyme ; mais les mêmes quotités sont applicables aux sociétés coopératives, sauf en ce qui concerne l'avance à effectuer sur la partie du capital souscrit et non versé par les actionnaires. Ces sociétés trouveront dans les versements périodiques effectués par leurs membres les sommes nécessaires pour permettre aux ouvriers d'acquérir ou de construire une habitation dont ils ne posséderaient pas les deux cinquièmes de la valeur. Le caractère propre de la société coopérative est, si l'on peut s'exprimer ainsi, de s'aider elle-même ; il importe de lui laisser, plus qu'à toute autre société, son indépendance et de lui faciliter l'accomplissement de sa mission en prenant en considération, non pas ses membres, mais ses opérations elles-mêmes. La composition des coopératives leur permet, du reste, de s'insituer en quelque sorte en sociétés d'épargne propres à recueillir les économies de leurs adhérents, de les faire fructifier en vue de réaliser, aussi complètement que possible, le but qu'elles poursuivent, et d'arriver, mieux que toutes autres, à l'exemple des Building Societies an-

glaises, à vivre de leur propre initiative et à s'affranchir de la tutelle de la Caisse.

Rien, du reste, ne s'oppose à ce que les coopératives, pour se constituer un capital liquide dès le début, émettent des obligations. Une expérience a été tentée à Ixelles (Société coopérative d'Ixelles pour la construction de maisons à bon marché, fondée le 23 juin 1892), et elle a pleinement réussi. Elle est parvenue ainsi à éviter de procéder à un tirage au sort entre les divers coopérateurs pour déterminer ceux qui seraient les premiers appelés à utiliser ses fonds ¹. Dans ces conditions, une coopérative pourra se procurer, à un taux modéré, les capitaux nécessaires à la réalisation de ses premières opérations. La Caisse lui viendra en aide dans la suite, à concurrence des quotités indiquées.

1. La Société coopérative d'Ixelles a commencé ses opérations avec un capital d'emprunt (obligations) de 50.000 fr. Elle a obtenu ainsi de la caisse d'épargne, en moins de cinq mois, des avances à concurrence de 133.000 fr. Afin de privilégier la caisse d'épargne sur son actif, elle réalise ses prêts sous forme d'ouverture de crédit et endosse directement à la Caisse les promesses souscrites par ses associés, en échange des sommes reçues. De cette manière, en vertu de la loi de 1872, sur la lettre de change, les garanties hypothécaires se transmettent directement à la Caisse.

Au 1^{er} juillet 1895, la Société d'Ixelles avait réalisé 180 ouvertures de crédit. Son capital d'emprunt (obligations) était de 95.000 fr., et le montant des avances qu'elle avait reçues de la Caisse d'épargne s'élevait à 481.050 fr.

Au 1^{er} janvier 1905, le nombre des prêts depuis l'origine s'élevait à 268, représentant une somme de 1.290.853 francs.

c) *Rapports des sociétés avec la Caisse.*

Nous nous rappelons que la Caisse d'Épargne doit prendre l'avis des comités de patronage au sujet des prêts qui lui sont demandés par les sociétés, de façon que le crédit qu'elle leur accorde ne soit pas détourné de son but. De son côté, la société est tenue, à l'appui de toute demande d'avance, de transmettre au directeur général de la Caisse un tableau de situation indiquant le montant du capital souscrit et non versé par les actionnaires ; la valeur totale à prendre en considération du chef de toutes les opérations qu'elle a conclues (en ayant soin de mentionner le montant des sommes dues et garanties par hypothèque, la situation et la valeur des immeubles hypothéqués, les noms et professions des débiteurs, les assurances sur la vie, etc.) ; la valeur et la situation des immeubles qui lui appartiennent.

Ce tableau est certifié exact par les administrateurs et les commissaires de la société sous leur responsabilité personnelle. C'est sur le vu de ce document et de l'avis du comité de patronage que le conseil d'administration statue sur la demande d'avance de fonds introduite par la société.

Le Conseil général, par son arrêté du 25 mars 1891, avait fixé à 3 % le taux des avances à effectuer aux sociétés d'habitations ouvrières. Toutefois, ce taux était réduit à 2 ½ % pour les sociétés de crédit, à condition cependant de consigner dans leurs statuts la clause suivante :

« En cas de dissolution de la société, pour quelque cause que ce soit, il sera prélevé sur la réserve, après remboursement du capital versé par les actionnaires, une somme égale au cinquième des intérêts payés ou portés en compte pour toutes les avances faites à la société pendant sa durée par la Caisse Générale d'Epargne. La somme ainsi prélevée sera remise par les liquidateurs de la société à ladite Caisse, à titre d'indemnité, à raison du taux minime de 2 ½ % des intérêts qui sera stipulé entre la Caisse et la société dans les contrats constatant lesdites avances. »

Cette clause avait pour but d'empêcher, à un moment donné, la dissolution de la société dans le seul but de permettre aux actionnaires de se partager une forte réserve constituée, en réalité, grâce au taux réduit de 2 ½ %.

L'arrêté du 25 mars 1891 avait limité au quart de la réserve de la Caisse d'Epargne le montant des avances à effectuer aux sociétés de crédit. Cette quotité fut rapidement absor-

bée, et, le 10 novembre 1892, le Conseil général affecta la moitié de la réserve aux avances en question. Enfin, le 14 juin 1894, il étendit cette quotité à la réserve totale, soit à 10.000,000 de francs environ.

Mais le nombre d'opérations réalisées par les sociétés augmentait dans de fortes proportions, et le 4 juin 1896, le Conseil général fut amené à prendre une nouvelle décision, aux termes de laquelle les avances effectuées au taux d'intérêt réduit ne pourraient dépasser 5 % du total des placements de la Caisse d'Epargne, soit environ 30 millions.

Enfin, le 27 juillet 1899, le Conseil général se vit forcé, par suite de l'accroissement considérable des opérations effectuées par les sociétés, de fixer à 3,25 % le taux d'intérêt des avances, tout en le réduisant à 3 % pour les sociétés de crédit. Comme corollaire de cette délibération, les avances consenties à ce taux ne doivent plus donner lieu à la constitution d'une réserve spéciale au profit de la Caisse. Il est entendu que les avances accordées au taux de 2 ½ % continuent à subsister à ce taux, et pourront être renouvelées dans les mêmes conditions jusqu'en 1920, époque à laquelle les opérations faites par les sociétés et basées sur les fonds à 2 ½ % seront toutes remboursées, grâce au jeu mécanique de l'amortissement. Le maxi-

mun actuel des avances au taux réduit est fixé à 7 ½ % du total des placements de la Caisse d'épargne, et, selon l'avis de l'éminent Directeur lui-même, il pourrait atteindre 10 %.

Les sociétés ont la faculté de déposer leurs fonds en compte courant, soit au siège de la Caisse à Bruxelles, soit à une agence de la Banque nationale, et les intérêts sur les sommes versées sont bonifiés à raison de 3 % l'an. De cette manière, les sociétés peuvent, lors de chaque demande d'avance, épuiser en totalité leur pouvoir d'emprunt et posséder des fonds à leur disposition au fur et à mesure de leurs besoins.

L'avance se constate au moyen d'un simple contrat sous seings privés entre la Caisse et la société, mentionnant le montant de l'avance, le taux de l'intérêt et les causes d'exigibilité anticipative de la somme prêtée. (Celles-ci sont, par exemple, la diminution de l'actif donnant ouverture à des avances, par suite de remboursements effectués par les emprunteurs, la libération d'actions par des souscripteurs, etc.)

Les intérêts des sommes avancées s'acquittent dans la première quinzaine de janvier, époque à laquelle sont bonifiés les intérêts en compte courant.

c) *Rapports des sociétés avec leurs emprunteurs.*

La Caisse tient à la disposition des sociétés des brochures contenant des documents complets, formules d'actes, tableaux d'annuités, modèles de comptabilité, etc.

Pour donner un aperçu de la marche à suivre par les sociétés pour la réalisation de leurs opérations, prenons un exemple. Supposons qu'un ouvrier veuille acquérir une habitation. S'il est ouvrier, dans le sens strict du mot, il pourra obtenir un certificat du comité de patronage — dont nous apercevons encore ici l'intervention — attestant sa qualité d'ouvrier, ainsi que le but de l'opération (construction ou acquisition d'une habitation). Ce certificat est destiné à demeurer annexé à l'acte de vente ou de prêt à intervenir entre lui et la société, et lui permet de bénéficier de la réduction des droits d'enregistrement et d'inscription hypothécaire accordée par les articles 14 et 16 de la loi du 9 août 1889. Cette loi accorde d'autres avantages fiscaux, réels et sérieux, de nature à donner quelque essor à la construction de maisons ouvrières, tels que la réduction de moitié des droits de mutation et d'enregistre-

ment ¹ ; mais leur examen ne fait pas l'objet de notre étude.

Il y a lieu de noter la différence sensible qui existe entre le certificat délivré par le comité de patronage et l'avis que celui-ci est appelé à émettre en exécution de l'article 5 de la loi du 9 août 1889. Le certificat ne se délivre qu'aux ouvriers proprement dits, le mot « ouvriers » s'interprétant dans le sens restreint : il vise la réduction des droits fiscaux. Au contraire, l'avis ne se délivre qu'à la requête de la Caisse, lorsqu'une société introduit une demande d'avance

1. Les diverses exemptions accordées par la loi du 9 août 1889 (art. 10) aux sociétés de construction, et étendues par la loi du 30 juillet 1892 aux sociétés de crédit, constituent pour le Trésor un sacrifice annuel important. D'après les prévisions de l'administration des finances, la réduction des droits de mutation, de transcription et autres devrait se chiffrer approximativement par une diminution de recettes de 200.000 fr., et les exemptions de la contribution personnelle par une diminution de 500.000 fr. Dans la séance du Sénat du 24 décembre 1889, le ministre a fait connaître qu'en réalité le dégrèvement de la contribution personnelle ne s'élevait pas à moins de 750.000 fr.

En France, si l'on considère qu'en ce qui concerne notamment l'exonération de l'impôt foncier et de celui des portes et fenêtres, il a été consenti en 1903 un sacrifice de 50.000 fr., il saute aux yeux que la comparaison est toute à l'avantage de nos voisins. La nouvelle loi du 12 avril 1906, il est vrai, mentionne que la durée d'exonération d'impôt foncier et de la contribution des portes et fenêtres sera définitivement portée à 12 années au lieu de 5, comme l'avait déjà demandé M. Siegfried dans son projet de loi de 1894. C'est l'unique avantage que M. Strauss ait réussi à obtenir de M. le Ministre des Finances. Car, en ce qui concerne les droits de mutation et d'enregistrement qu'il aurait voulu voir réduire de moitié à l'exemple de la Belgique, il s'est heurté à une opposition irréductible.

de fonds. Il peut donc se rapporter à des personnes ne rentrant pas dans la catégorie des « ouvriers » mais dont l'intention est d'acquérir ou de construire une « habitation ouvrière ¹ » : il n'eût pas été juste, en effet, de limiter la possession, d'une habitation de ce genre à une catégorie spéciale et restreinte d'individus.

La discussion parlementaire qui a précédé le vote de la loi du 30 juillet 1892, modificative de la loi du 9 août 1889, a nettement consacré ce principe, et une circulaire du département des finances en date du 2 août 1892 reconnaît que la « nouvelle rédaction de l'article 2 de la loi du 30 juillet 1892 permettra aux sociétés de crédit de faire des prêts à toutes personnes en vue de la construction d'habitations ouvrières ou pour l'achat d'immeubles à affecter à cette destination. Mais les personnes autres que les ouvriers ne jouiront pas de la réduction

1. L'administration de la caisse avait fixé à 5.500 fr. le coût maximum d'une habitation ouvrière, terrain compris, auquel peuvent s'ajouter toutes les taxes réellement à payer, et avait limité à 5.000 fr. au maximum le montant d'un prêt à effectuer pour l'achat ou la construction d'une habitation ouvrière. A la suite d'un vœu émis par les sociétés d'habitations ouvrières, réunies en conférence nationale à Bruxelles en juillet 1898, et en considération de l'augmentation sensible du prix des matériaux, le Conseil a étendu les quotités et décidé que, pour les grandes villes (Bruxelles, Gand, Liège et Anvers), la valeur des maisons pourrait, dans les mêmes conditions, atteindre 6.500 fr., et qu'en conséquence, le montant maximum de chaque prêt serait fixé à 6.000 fr. environ.

du droit d'enregistrement, laquelle est maintenue dans les termes de la loi de 1889 ».

En vertu de cette interprétation, la Caisse a formulé les règles suivantes :

« S'il s'agit d'un prêt pour acquisition d'une maison ouvrière construite, destinée à servir d'habitation à l'emprunteur, il y a lieu de restreindre l'intervention de la société en faveur d'ouvriers ou de personnes assimilables à des ouvriers, telles que facteurs des postes, receveurs et cochers de tramways, cantonniers, en général, employés inférieurs d'administration.

« S'il s'agit d'un prêt pour construction d'une maison ouvrière, la personnalité de l'emprunteur a moins d'importance, et il suffit, dans ce cas, de réserver l'intervention de la société au cas d'une construction destinée à servir d'habitation à l'emprunteur. »

Telle est alors la seule limite à imposer, en ce qui concerne la personnalité de l'emprunteur.

En somme, la Caisse, en raison du taux d'intérêt réduit (2 ½ % au lieu de 3 %) auquel elle effectue ses avances, exige que l'intervention des sociétés soit strictement réservée en faveur de la construction ou de l'achat de maisons ayant nettement le caractère d'habitations ouvrières. -Lorsqu'il s'agit de construire,

la personnalité de l'emprunteur ne doit intervenir que pour assurer que les fonds à intérêts réduits ne profiteront pas à un spéculateur. Lorsqu'il s'agit d'acquérir une maison ouvrière construite, la personnalité a, au contraire, une importance majeure, et il n'y a lieu, dans ce cas, à intervention des sociétés qu'en faveur d'ouvriers ou de personnes qui leur sont assimilables.

En établissant ces règles, la Caisse s'est inspirée de ces deux principes fondamentaux que nous rappelions : « Multiplier les habitations ouvrières et rendre l'ouvrier propriétaire. » Elle a voulu éviter également que les fonds avancés à un taux réduit n'aidassent les non-ouvriers à enlever aux ouvriers les habitations ouvrières déjà construites.

Reprenons notre exemple, et supposons qu'un ouvrier veuille acquérir une habitation de 2.000 fr. : il devra posséder en sus des frais d'actes, un dixième, soit 200 fr. La société lui octroiera donc un prêt de 1.800 fr. qu'il remboursera en dix, quinze, vingt ou vingt-cinq annuités égales, payables par douzième chaque mois, ou, à son gré, par vingt-quatrième ou cinquante-deuxième, chaque quinzaine ou semaine.

Le taux d'intérêt est limité à 4 %, et la Caisse conseille aux sociétés de ne point prêter à un

taux inférieur — nous l'avons vu — car, si elles réalisaient leurs opérations au taux de 3 ½ %, par exemple, cet écart serait à peine perceptible pour l'ouvrier pris individuellement, alors que, sur la masse, il empêcherait la constitution d'une réserve suffisante. Aux coopératives surtout, l'application de ce principe rendra de grands services, car la réserve étant toujours employée conformément à l'objet que poursuit la société, elle servira à aider un plus grand nombre d'ouvriers à devenir propriétaires de leur habitation, en procurant à la société elle-même les sommes nécessaires pour parfaire la différence entre le prêt qu'elle pourra consentir à l'ouvrier et l'avance qu'elle recevra de la Caisse.

Prenons donc une société prêtant à 4 %. Si l'emprunteur rembourse sa dette de 1.800 fr. en quinze annuités, les paiements mensuels seront de 13 fr. 49 ; en vingt annuités, de 11 fr. 04 ; et en vingt-cinq annuités, de 9 fr. 60. Moyennant ces versements inférieurs à ceux d'un loyer normal, l'ouvrier deviendra propriétaire d'une maison de 2.000 fr. Cette somme pourrait peut-être paraître dérisoire pour des pays tels que la France, où les matériaux et le terrain sont plus chers qu'en Belgique; mais, si nous prenons une maison coûtant, avec le terrain, 4.000 fr., c'est-à-dire le double, l'ou-

vrier en sera propriétaire (son emprunt s'élevant en ce cas à 3.600 fr.) en vingt ans, moyennant 22 fr. 07 par mois ou 5 fr. 08 par semaine, et en vingt-cinq ans, moyennant 19 fr. 20 par mois ou 4 fr. 44 par semaine. Or, les enquêtes ont révélé que, dans des quartiers populeux, de misérables chambres se louaient ce prix ¹.

Du reste, des maisons ouvrières de 1.300 à 3.000 fr. ont été construites dans différentes villes, telles que Alost, Liège et Mons ; il en est de très confortables, avec un étage et sous-sol, dont le prix de revient, terrain compris, ne dépasse pas 2.500 fr.

Si, d'après notre exemple, l'ouvrier achète une maison construite, l'opération se réalisera entre le vendeur, l'acquéreur et la société, au moyen d'un acte de vente avec subrogation au profit de cette dernière. Si, au contraire, l'ouvrier veut construire lui-même, il achètera au vendeur le terrain à l'aide de ses économies

1. La Société coopérative d'Ixelles et la Société anonyme d'habitations ouvrières d'Etterbeek ont fait construire, pour leurs emprunteurs, des maisons de ce genre, avenue des Saisons et rue Marie-Henriette, à Ixelles, qui reviennent de 4.000 à 5.000 fr., terrain et taxes compris ; rue du Printemps, à Ixelles, la Société coopérative, sur l'initiative notamment de M. de Smet de Naeyer, Ministre des Finances, a fait édifier, pour quelques-uns de ses associés, des maisons qui ne dépassent pas, tout compris, 3.000 fr., et qui contiennent une cave, deux pièces au rez-de-chaussée, deux pièces à l'étage et grenier.

(égales au moins au dixième de l'habitation), et la société lui prêtera la somme nécessaire pour la construction ; l'opération se réalisera par un acte de prêt, en vertu duquel la société prendra à son profit une inscription hypothécaire en premier rang sur l'immeuble à construire.

L'emprunteur est libre d'augmenter ses versements à son gré, et même il y a lieu de l'y engager pour qu'il arrive à rembourser sa dette dans le plus bref délai possible. C'est à cette fin que les paiements périodiques sont forcés : si l'ouvrier doit acquitter par semaine 2 fr. 87, on portera cette somme à 3 fr. Ce procédé a pour autre avantage, tout en facilitant la comptabilité, de permettre à la société d'accorder des délais pour les paiements (par exemple, en cas de maladie ou d'accident), sans augmenter les charges du débiteur.

Il va de soi que les intérêts cessent de courir sur toutes les sommes anticipativement remboursées par le débiteur. En d'autres termes, un véritable compte courant s'établit entre celui-ci et la société. La clause relative au remboursement et au compte courant est libellée de la façon suivante :

« Ce prêt est fait pour un terme maximum

de... années, prenant cours aujourd'hui pour expirer de plein droit le...

« Le capital prêté produira intérêt, à partir de ce jour, à raison de 4 % l'an, jusqu'au remboursement effectif et intégral.

« En vue d'assurer le remboursement du capital prêté, en principal et intérêts, l'emprunteur s'engage à payer mensuellement, jusqu'à extinction totale de sa dette, à ladite société, la somme minimum de... francs.

« La société ouvrira à l'emprunteur un compte dans lequel elle le *créditera* de tous les paiements effectués par lui, et le *débitera* du capital prêté. Chaque année, au 31 décembre, le débit seul sera augmenté des intérêts dus pour l'exercice écoulé ; le compte sera arrêté et balancé, et le solde reporté à nouveau pour servir au calcul de l'intérêt dû pendant l'exercice suivant. »

Il est remis à l'ouvrier un livret contenant son compte, et sur lequel s'inscrivent chaque fois les versements qu'il opère. De cette façon, il a constamment sous les yeux l'état de son compte, et voit par lui-même dans quelles proportions s'amortit successivement sa dette.

Afin de prouver, en effet, à la classe laborieuse qu'elle pouvait avoir toute confiance dans les sociétés agréées par la Caisse générale d'épargne, il y avait un grand intérêt à initier

personnellement les emprunteurs aux rouages financiers des sociétés d'habitations ouvrières.

Les actes contiennent une interdiction absolue, pour les emprunteurs ou acquéreurs, d'affecter leur habitation, soit directement, soit indirectement, à un débit de boissons alcooliques, sous peine d'exigibilité immédiate et de plein droit du capital prêté : l'œuvre des habitations ouvrières — œuvre de préservation sociale — ne pouvait donner prise à l'extension des débits de boissons alcooliques.

Afin d'éviter que des charges pèsent encore sur les emprunteurs, dès qu'ils sont arrivés à un certain âge, le remboursement des prêts doit être effectué en totalité lorsque les emprunteurs ont atteint l'âge de 65 ans. Ainsi, une personne âgée de 45 ans devra rembourser sa dette en vingt ans, et ne pourra pas obtenir, comme une autre n'ayant que 40 ans, un délai de vingt-cinq années pour amortir sa dette.

Nous venons d'étudier en détail le rouage de la société intermédiaire responsable des intéressés — création de la Caisse Générale d'Epargne — ; nous avons pu admirer avec quelle sagesse, quelle minutie était réglementés ses rapports soit avec le prêteur, soit avec l'emprunteur. La Caisse, répondant au delà de toute espérance à l'appel du législateur, créait, propageait ainsi

des organismes locaux chargés de multiplier les habitations ouvrières et de rendre l'ouvrier propriétaire.

Mais l'œuvre était-elle complète ? Allait-on la livrer aux dangers d'un avenir incertain ?

DEUXIÈME PARTIE

DU PRINCIPES DE L'ASSURANCE SUR LA VIE

CHAPITRE I^{er}

NOTIONS GÉNÉRALES

« La véritable molécule sociale, dit M. Cheysson, ce n'est pas l'individu, mais la famille. Les institutions ne doivent pas être combinées en vue de l'intérêt égoïste de tel ou tel membre ; elles doivent viser la famille tout entière, qui fait, avec des éléments éphémères, une chaîne indéfinie, qui se survit à elle-même, répare ses pertes, et défie le temps ¹. »

Quel beau langage et combien digne d'être écouté !

Voici un ouvrier chef de famille qui a contracté un engagement de 20 annuités ; il meurt avant l'expiration du terme fixé au remboursement de sa dette. Allions-nous assister à ce spectacle d'une société contrainte de recourir, après le décès prématuré du débiteur, aux rigueurs de l'expropriation forcée et de l'expulsion ?

N'était-ce pas aussi, par le fait même, anéantir l'avoir d'un ouvrier, si péniblement amassé ?

1. Bulletin de la Société française des habitations à bon marché, tome II.

Là se trouvait la grande objection à opposer à la thèse de l'ouvrier propriétaire, et il faut l'avouer, elle eût été irréfutable, si la loi du 9 août 1889 n'avait prévu le cas.

Il faut que l'œuvre survive au contractant surpris par la mort ; il faut que l'ouvrier ne soit pas spolié ; il faut que la maison qu'il a acquise soit conservée par ses héritiers. Le remède se trouve dans l'application des principes de l'assurance, et le Congrès international des habitations à bon marché, tenu en 1900 à Paris, en fera la proclamation officielle par la voix de M. Iven Palme, délégué du gouvernement suédois : « Pour la solution du problème, il n'y a qu'un seul moyen, l'assurance sur la vie. »

Aux termes de l'article 8 de la loi du 9 août 1889, la Caisse générale d'épargne — et elle était bien qualifiée par son caractère d'institution de prévoyance pour cette mission — est autorisée « à traiter des opérations d'assurance mixte sur la vie, ayant pour but de garantir le remboursement à une échéance déterminée — ou à la mort de l'assuré, si elle survient avant cette échéance — des prêts consentis pour la construction ou l'achat d'une habitation '».

1. Art. 8 *in fine* : « Les conditions générales, ainsi que les tarifs de ces assurances seront soumis à la sanction royale. L'arrêté royal

Cette disposition est digne de remarque, car elle est la formule dernière d'un système qui tend à rendre l'ouvrier propriétaire, le jour même où il prend possession de la maison. M. de Smet de Nayer, l'auteur de l'amendement sur le principe de l'assurance sur la vie, invoquait à l'appui de cette assertion — qu'il importe beaucoup que l'ouvrier puisse être propriétaire dès le jour où il entre dans son logis — l'opinion de M. Wright, conseil de plusieurs compagnies d'assurances sur la vie aux Etats-Unis : « Lorsqu'un ouvrier a conclu avec une compagnie d'assurance sur la vie une police suffisante pour donner une marge raisonnable à une avance, il n'y a pas de placement plus sûr que de lui prêter de l'argent et de prendre hypothèque sur l'immeuble qu'il occupe. Si la maison est à son nom, il aura grand soin de la tenir en bon état ; il ne la dégradera pas ; il ne la ruinera pas, comme le fait trop souvent l'ouvrier locataire¹. »

Dans quelles formes se passe le contrat avec assurance ?

Dans la même que celle des contrats sans assurance ; il suffit d'y ajouter une simple clause qui la relate.

mentionnera la table de mortalité, le taux d'intérêt et le prélèvement pour frais d'administration qui auront servi de bases à l'élaboration de ces tarifs, » V. p. 120.

1. Extrait du discours prononcé par M. de Smet de Naeyer à la Chambre des Représentants.

Un ouvrier désire-t-il contracter une assurance, la société lui remet une formule de certificat médical ; puis l'ouvrier se rend chez un médecin qui lui fait subir un véritable interrogatoire et procède à l'examen médical. La pièce constatant ces différentes opérations est envoyée ensuite confidentiellement au directeur général de la Caisse, qui fait savoir à la société si une proposition d'assurance à formuler par la société pourra être admise.

L'ouvrier alors achète sa maison, ou mieux, le terrain à l'endroit qui lui plaît, suivant qu'il s'agit d'une société de construction ou de crédit. Le contrat de prêt hypothécaire à passer entre la société et l'ouvrier (ou l'acte de vente avec subrogation) mentionne l'obligation pour la société d'acquitter les primes d'assurance nécessaires pour rendre l'habitation quitte et libre, soit à l'arrivée du terme du remboursement de l'emprunt, soit au décès de l'ouvrier, s'il survient avant cette époque.

CHAPITRE II

MÉCANISME DU PRINCIPE

Le 25 mars 1891, lorsque le Conseil général a approuvé l'arrêté relatif à la mise à exécution de l'article 5 de la loi du 9 août 1889 sur les habitations ouvrières, les dispositions, qui règlent la mise en vigueur de l'article 8 de la même loi concernant les assurances mixtes, étaient en voie de préparation ; elles ont fait ultérieurement l'objet d'une délibération du 25 juin 1891, approuvée par arrêté royal du 6 juillet 1891, et déterminant le tarif et les conditions de cette catégorie d'assurances ¹.

Pour rendre l'assurance accessible, il convenait avant tout qu'elle n'augmentât pas, dans de trop fortes proportions, les paiements périodiques effectués par les emprunteurs.

Or le tarif montre précisément que les em-

1. Dans le tarif qui sert de base au calcul des primes d'assurance, il est tenu compte : 1° de l'intérêt composé à 3 % l'an ; 2° des chances de mortalité calculées d'après la table dite *English Life Table* n° 3 (Males), publiée par William Farr, en 1864 ; 3° d'un chargement de 3 % pour frais d'administration (art. 2, chap. 1^{er} de la délibération prise par le Conseil général de la Caisse générale d'épargne le 25 juin 1891, et approuvée par arrêté royal du 6 juin 1891. V. p. 116.

prunteurs peuvent s'assurer moyennant une augmentation très minime de leurs paiements périodiques, et afin d'appeler à bénéficier de ce mode de remboursement, le plus grand nombre possible d'ouvriers, l'arrêté leur laisse la faculté de contracter encore une assurance à l'âge de 55 ans ; mais le capital prêté devra toujours être remboursé en une période de temps qui ne rende plus l'ouvrier débiteur après l'âge de 65 ans. Ce principe est, du reste, applicable au remboursement par annuités sans assurance (comprenant l'intérêt et l'amortissement du capital). Cette limite d'âge s'imposait, afin de garantir aux ouvriers le repos de leurs vieux jours.

Si, comme on l'a vu précédemment, un ouvrier acquiert une habitation sans assurance, il aura à rembourser sa dette envers la société par un certain nombre d'annuités égales, payables par douzièmes, vingt-quatrièmes ou cinquante-deuxièmes, suivant le système de versements périodiques choisi par l'ouvrier.

Par contre, si une opération se conclut avec assurance mixte, l'emprunteur ou l'acquéreur aura à payer :

- 1° L'intérêt du capital prêté ;
- 2° Une prime d'assurance mixte.

Moyennant ces paiements, le débiteur se trouvera libéré, soit à une date déterminée,

soit au jour de son décès, s'il survenait avant cette époque.

Supposons, par exemple, un ouvrier voulant se rendre acquéreur d'une maison de 2.000 fr. et possédant 200 fr. d'épargne, il empruntera, pour parfaire le prix d'achat, la somme de 1.800 fr., et, de ce chef — au taux de 4 % — il sera tenu de payer un intérêt annuel de 72 fr. En même temps, il contractera une police d'assurance mixte, aux termes de laquelle la Caisse d'épargne s'engagera à lui payer ou à payer à ses héritiers les 1.800 fr. destinés à la rembourser elle-même de l'avance qu'elle aura faite. La prime annuelle, si l'ouvrier est âgé seulement de 30 ans, et que l'opération doive durer vingt années, sera de 77 fr. 22.

Soit, au total, une annuité de 141 fr. 12, chiffre notablement inférieur au montant d'un loyer ordinaire.

La loi française du 30 novembre 1894, dont nous sommes obligé de constater encore ici la regrettable timidité, n'a pas osé prévoir l'assurance mixte ¹; elle se contente de l'assurance temporaire ayant pour but de garantir à la mort de l'assuré, si elle survient dans la période d'années déterminées au contrat, le

1. La disposition votée par la Chambre reproduisait textuellement l'article 8 de la loi belge. La nouvelle rédaction est l'œuvre de la Commission du Sénat, au cours de la seconde délibération.

paiement des annuités restant à échoir ², et pour faciliter la conclusion de tels contrats à des conditions qui ne soient pas trop onéreuses, elle fait appel au concours de la Caisse d'assurance en cas de décès, instituée par la loi du 11 juillet 1868. La loi nouvelle du 17 juillet 1897, il est vrai, a prévu et réglementé l'assurance mixte, mais le système admis généralement en France est celui de l'assurance temporaire, c'est-à-dire contre le décès qui interviendrait dans le délai d'amortissement.

L'assurance peut être contractée soit au moyen d'une prime unique, soit au moyen de primes annuelles décroissantes, proportionnelles au risque de chaque année, soit au moyen de primes annuelles constantes à payer pendant une partie seulement de la période, et dont le montant ne devra pas être inférieur au risque de la première année. Ces différentes combinaisons présentent le même inconvénient : par définition, les risques de l'assurance temporaire sont décroissants, puisque tous les ans le nombre des annuités à garantir diminue d'une unité ; la prime due commence donc par son maximum et décroît annuellement jusqu'à s'annuler à la fin du contrat, de sorte que

2. Loi du 30 novembre 1894 (article 7), sur les habitations à bon marché.

c'est au début de l'opération que le contractant doit s'imposer le plus de sacrifices.

La loi récente du 12 avril 1906 apporte ici deux modifications : elle donne aux constructeurs de maisons à bon marché la faculté d'assurer seulement une partie de leurs annuités, au lieu de leur totalité ; puis, elle imagine un procédé de nature à améliorer, certes, la situation actuelle de l'acquéreur d'une petite maison. Lorsqu'une société construit une habitation pour un de ses membres, l'assurance est contractée au moyen d'une prime unique ; mais cette prime, au lieu d'être payée par le sociétaire, est avancée par la société, qui devient ainsi assureur intermédiaire, et celle-ci se rembourse de ses avances, en même temps que du prix principal de la maison, par les annuités que lui verse le futur acquéreur pendant quinze, vingt ans, etc. : la prime unique se trouve ainsi transformée en primes égales à payer pendant quinze, vingt ans, etc.

Nous ne doutons pas que l'intention louable de l'auteur de ces innovations soit de faire entrer plus facilement dans nos mœurs l'idée de l'assurance-vie. Notre avis cependant est qu'il s'agit là plutôt d'un palliatif que d'une réforme sérieuse. Pourquoi ne point pousser plus avant l'assimilation avec la Belgique, comme pour les comités locaux, et ne pas re-

prendre, par exemple, la disposition votée par la Chambre, lors de la discussion de la loi de 1894, c'est-à-dire l'ancien article 7, reproduction textuelle de l'article 8 de la loi belge? On objecte : si le public français se montre réfractaire au principe de l'assurance sur la vie, c'est qu'il n'est point familiarisé avec son mécanisme ; l'idée n'a pas pénétré les esprits. Mais les Belges, eux non plus, n'y étaient pas préparés en 1889 : ils y ont été insensiblement amenés grâce au système ingénieux et pratique que nous savons.

Le trait caractéristique de la législation belge, c'est que la *même* institution, la Caisse générale d'épargne, au moyen de comptabilités distinctes, — d'une part, joue le rôle de prêteur et fournit les capitaux en grande partie nécessaires au fonctionnement des sociétés de construction ou de crédit, et, — d'autre part, constitue une véritable compagnie d'assurance sur la vie. Il y a là un double fonctionnement, qui, dans la pratique, donne des résultats de promptitude et d'économie dignes de remarque.

Si l'on compare la différence qui existe entre

1. Arrêté royal du 6 juillet 1891, chapitre I^{er}, article 1^{er}. Les opérations d'assurance contractées en vue de garantir un capital à une échéance déterminée ou à la mort de l'assuré, si elle survient avant cette échéance, seront rattachées à la Caisse d'épargne. Il sera tenu des comptes distincts des capitaux de la Caisse d'épargne et de ceux de la Caisse d'assurance.

un prêt consenti sans assurance et un prêt consenti avec assurance mixte au point de vue des paiements périodiques, on trouve, en prenant l'exemple cité plus haut, pour une somme due de 1.800 fr., 14 fr. 83, au lieu de 13 fr. 49, pour que les 1.800 fr. soient totalement remboursés au bout de la quinzième année ou à la mort du débiteur, si elle survient avant cette époque, — l'âge de l'emprunteur étant supposé de 21 ans.

Si, au contraire, l'emprunteur était âgé de 40 ans, la mensualité avec assurance mixte serait de 16 fr. 11, au lieu de 14 fr. 83. Si cette même somme de 1.800 fr. était remboursable en vingt-cinq ans, en supposant un emprunteur âgé de 30 ans, les mensualités seraient les suivantes :

Avec assurance, 11 fr. 37.

Sans assurance, 9 fr. 60.

Cette faible majoration garantirait aux débiteurs hypothécaires la transmission quitte et libre de toutes charges de leur habitation à leurs héritiers.

Que de misères évitées grâce à cette ingénieuse combinaison ! Combien de familles qui eussent été obligées de mendier leur pain ou de s'en remettre à la charité publique deviendront, au contraire, propriétaires d'une maison convenable, et n'auront plus qu'à subvenir aux besoins du ménage !

Bien mieux, si, dans certaines localités, les ouvriers ne pouvaient arriver à réunir des économies suffisantes pour disposer du dixième exigé par les sociétés de crédit, les sociétés de construction, qui ne transfèrent la propriété d'une habitation ouvrière qu'au bout d'un certain nombre d'années, seraient à même de leur venir en aide en leur louant des immeubles avec promesse de vente et assurance mixte prise au profit de la société sur la tête du locataire. Lorsque la valeur de rachat de la police d'assurance a atteint la dixième partie de la valeur de la maison, le locataire se trouve, en fait, en possession du dixième de la valeur de la garantie minimum exigée. Il peut, à partir de ce moment, passer acte d'achat avec la société ou recourir à une société de crédit, qui, en lui faisant une avance pour l'achat de la maison à la société de construction, lui permet de devenir définitivement propriétaire.

Bien entendu, sur chaque affaire, la Caisse ne prête pas plus à la société que celle-ci n'a prêté à l'ouvrier. Cependant, elle a vivement engagé les sociétés à prendre toujours sur la tête de leurs débiteurs une assurance quelque peu supérieure au montant du capital prêté, afin d'avoir, en tout état de cause, un solde à payer aux héritiers.

Pour bien comprendre ce mécanisme d'ap-

parence assez complexe, quoique fort simple au fond, prenons un exemple pratique emprunté à l'une des plus importantes et plus prospères sociétés de crédit en Belgique : « Le Foyer de l'ouvrier » à Liège, qu'on pourrait dénommer société type au regard de la Caisse d'épargne.

Un coup d'œil jeté sur les deux tableaux tarifs que nous extrayons des statuts de cette société (voir les tableaux ci-contre), nous donnera la preuve éclatante que l'ouvrier paie, en définitive, chaque année, quelques francs seulement de plus que celui qui n'est pas assuré. Que l'on se garde bien de croire que ces quelques francs seraient à eux seuls le prix de l'assurance : il serait impossible de s'assurer pour 1.000 fr. moyennant un versement de 6, 7 fr. et même 10 fr. par an. En effet, comment pourrait-on garantir 1.000 fr., même après 25 ans, à celui qui verserait 10 fr. par an ? Il n'aurait remis en tout que 250 fr. et en recevrait 1.000 ! L'assureur serait vite ruiné.

Voici ce qui en est exactement :

Exemple : un ouvrier de 30 ans emprunte 1.000 fr. à 20 ans, avec assurance-vie. D'après le tarif, il doit payer 76 fr. 65 chaque année. De ces 76 fr. 65, « Le Foyer » ne retient pour lui-même que 32 fr. 50 pour l'intérêt d'un an à 3 1/4 % sur les 1.000 fr. prêtés. Tout le reste, soit 44 fr. 15, est le prix de l'assurance, et doit

Tarifs du “Foyer de

1^{er} Tableau. — *En regard de l'âge se trouve indiquée la somme à verser par année, par l'ouvrier, pour terminer en 10, 15, 20 ou 25 ans.*

Primes mensuelles à payer pour un emprunt de 1,000 fr. avec assurance sur la vie.

Age au prochain anniversaire.	pour 10 années.	pour 15 années.	pour 20 années.	pour 25 années.
21	124 33	91 39	75 34	66 06
22	124 42	91 49	75 46	66 19
23	124 51	91 60	75 58	66 38
24	124 60	91 79	75 71	66 50
25	124 69	91 82	75 84	66 66
26	124 79	91 94	75 99	66 83
27	124 88	92 06	76 16	67 01
28	125 00	92 20	76 30	67 20
29	125 11	92 34	76 47	67 41
30	125 24	92 49	76 65	67 63
31	125 37	92 65	76 85	67 87
32	125 50	92 82	77 06	68 13
33	125 65	93 01	77 28	68 41
34	125 81	93 21	77 53	68 71
35	125 99	93 42	77 80	69 03
36	126 17	93 65	78 08	69 38
37	126 37	93 90	78 40	69 76
38	126 59	94 17	78 73	70 17
39	126 82	94 46	79 10	70 62
40	127 07	94 78	79 49	71 10
41	127 34	95 13	79 91	
42	127 62	95 50	80 38	
43	127 94	95 90	80 88	
44	128 28	96 34	81 42	
45	128 65	96 82	82 01	
46	129 00	97 33		
47	129 51	97 89		
48	129 99	98 51		
49	130 53	99 18		
50	131 11	99 92		
51	131 76			
52	132 40			
53	133 10			
54	133 80			
55	134 70			

Sans assurance :	}	Pour 10 ans	Fr. 118 73
		» 15 ans	» 85 29
		» 20 ans	» 68 78
		» 25 ans	» 59 04

quel que soit l'âge de l'emprunteur.

l'Ouvrier " à Liège

2^e Tableau, — Dans ce 2^e tableau, on indique les versements à faire par mois.

Primes mensuelles à payer pour un emprunt de 1.000 francs avec assurance sur la vie.

Age au prochain anniversaire	pour 10 années	pour 15 années	pour 20 années	pour 25 années
21	10 36	7 62	6 28	5 51
22	10 37	7 62	6 29	5 52
23	10 38	7 63	6 30	5 53
24	10 39	7 64	6 31	5 54
25	10 39	7 65	6 32	5 55
26	10 40	7 66	6 33	5 57
27	10 41	7 67	6 35	5 58
28	10 42	7 68	6 36	5 60
29	10 42	7 70	6 37	5 62
30	10 43	7 71	6 39	5 64
31	10 45	7 72	6 40	5 66
32	10 46	7 74	6 42	5 68
33	10 47	7 75	6 44	5 70
34	10 48	7 77	6 46	5 73
35	10 50	7 78	6 48	5 75
36	10 51	7 80	6 51	5 78
37	10 53	7 83	6 53	5 81
38	10 55	7 85	6 56	5 85
39	10 57	7 87	6 59	5 88
40	10 59	7 90	6 62	5 92
41	10 61	7 93	6 66	
42	10 63	7 96	6 70	
43	10 66	7 99	6 74	
44	10 69	8 03	6 79	
45	10 72	8 07	6 83	
46	10 75	8 11		
47	10 79	8 16		
48	10 83	8 21		
49	10 88	8 26		
50	10 93	8 32		
51	10 98			
52	11 03			
53	11 09			
54	11 15			
55	11 23			

Sans assurance : { Pour 10 ans..... Fr. 9 89
 » 15 ans..... Fr. 7 11
 « 20 ans..... Fr. 5 73
 » 25 ans..... Fr. 4 92

quel que soit l'âge de l'emprunteur.

être remis par « Le Foyer » à la Caisse d'épargne, qui est l'assureur.

Conséquence : lorsqu'il n'y a pas assurance sur la vie, l'ouvrier rembourse chaque année une partie du prêt, et sa dette va ainsi diminuant.

Ainsi, d'après le tarif, pour rembourser en vingt ans sans assurance, l'ouvrier qui emprunte 1.000 fr. doit verser annuellement :

68 fr. 78

La première année, cette somme comprend . 32 fr. 50 d'intérêt et le surplus, soit. . . . 36 fr. 28, vient en diminution de la dette, qui ne sera donc plus que de 963 fr. 72.

La seconde année, le 68 fr. 78 comprendront l'intérêt de 963 fr. 72 seulement, et le surplus sera du remboursement. Et ainsi de suite.

Au contraire, *lorsqu'il y a assurance*, comme dans l'exemple fourni par « Le Foyer », l'ouvrier ne rembourse rien à la société.

« Le Foyer », en effet, ne recevant chaque année que l'intérêt de son prêt, celui-ci ne diminue pas d'une année à l'autre : il reste invariable pendant les vingt ans ; mais, par contre, le livret d'assurance-vie augmente de valeur : il acquiert chaque année une plus-value, et, au bout de la vingtième année, il vaut exactement 1.000 fr. « Le Foyer » touche

cette somme, et le prêt est ainsi remboursé. En cas de décès de l'ouvrier avant les vingt ans révolus, le livret vaut de suite 1.000 fr. et le prêt se trouve éteint ; de même, si l'ouvrier vit jusqu'à l'expiration du contrat.

Qu'arrive-t-il si, au cours des vingt années, l'ouvrier ne peut plus continuer ses versements. Il peut alors résilier la police d'assurance, et la Caisse d'épargne rembourse les primes versées, mais en retenant une certaine quotité pour les risques qu'elle a courus. Ce remboursement vient en diminution du prêt du « Foyer ».

Les emprunteurs possédant toujours la faculté de rembourser avant la fin du contrat, supposons qu'un événement heureux vienne permettre ainsi à l'un d'eux de se libérer par anticipation vis-à-vis de la société. Certes, il peut réclamer la résiliation de sa police d'assurance et en toucher intégralement la valeur de rachat. Mais il a mieux à sa disposition : il demandera le transfert de la police en son nom personnel ou au nom des siens. Dans l'exemple cité plus haut, il suffirait dans ce but de verser chaque année 44 fr. 15, soit le coût de l'assurance seule. Dans ce cas, sa famille à son décès, ou lui-même à l'échéance de sa police d'assurance, posséderait l'habitation quitte et libre et la totalité du capital assuré ¹.

1. Si la mort du chef de famille était prévue par l'assurance-

vie, la maladie devait l'être aussi; on l'a prévue par la création d'une mutualité. Moyennant une minime cotisation de 1 fr. à 1 fr. 75 par mille, suivant l'âge de l'emprunteur, l'ouvrier, dût-il être incapable de travailler pendant cinq ans, la mutualité paiera pour lui au « Foyer » ses mensualités, avantage précieux qui lui permettra de se servir de l'argent qu'il aurait dû verser au Foyer, et qui fera que l'ouvrier arrivera en compte, à la fin de l'année, comme s'il avait versé lui-même régulièrement ses mensualités.

CHAPITRE III

EXTENSION DE L'ASSURANCE-VIE

Les avantages de l'assurance sur la vie sont incontestables : elle est de nature à consolider les garanties des sociétés, et, par conséquent, celles de la Caisse elle-même, tout en procurant aux familles des emprunteurs une sécurité très spéciale ; elle n'augmente que dans une très faible proportion les paiements périodiques des emprunteurs. Enfin et surtout, elle épargne à la société la nécessité d'expulser une veuve et des enfants incapables de faire face aux engagements contractés par leur auteur.

Malgré ces avantages évidents de l'assurance, quelques sociétés intermédiaires se sont, au début de leurs opérations, montrées hostiles à son application. Il eût été excessif, nous semble-t-il, de la rendre obligatoire pour chaque prêt réalisé par une société ; des circonstances peuvent se produire en faveur d'une opération à conclure sans assurance, tel, par exemple, le refus par la Caisse d'agréer le risque proposé en suite d'un examen médical défavorable. Dans ce cas, il ne serait pas juste d'enlever à

l'intéressé la faculté d'acquérir une habitation, si la situation de sa famille était de nature à laisser présumer qu'en cas de décès, la société n'aurait pas à recourir aux rigueurs de l'expropriation forcée.

Sur l'avis exprimé, dans l'exposé des motifs par M. L. Mahillon, l'ex-directeur de la Caisse d'épargne, le Conseil général de cette dernière prit, le 10 novembre 1892, un arrêté stipulant que « les prêts hypothécaires conclus par les sociétés après le 1^{er} janvier 1893 ne pourraient être pris en considération, pour des avances à effectuer au taux réduit de 2 ½ %, que lorsque la moitié au moins des opérations renseignées serait couverte par des assurances mixtes, et pour un montant qui devrait dépasser la moitié du total des encours hypothécaires renseignés ».

Une considération qui portait ainsi M. L. Mahillon à estimer qu'il ne convenait pas d'augmenter cette quotité de 50 % lui était fournie par l'expérience acquise depuis la constitution des sociétés en question ; en effet, celles-ci se divisaient en sociétés hostiles ou indifférentes au principe de l'assurance, et en sociétés entièrement favorables à ce principe. En fixant donc à la moitié le nombre des opérations avec assurance, il avait en vue de vaincre l'hostilité ou l'indifférence de certaines sociétés, per-

suadé que la conclusion de quelques assurances les conduirait tout naturellement à donner leurs préférences à ce système.

L'effet ne se fit point attendre, et la plupart des sociétés firent de l'assurance mixte la règle générale de leurs opérations.

Mais, dans les bases admises pour fixer la quotité des avances à consentir aux sociétés, il convenait de tenir compte des valeurs de rachat de polices d'assurances ; sinon, à mesure que ces valeurs acquerraient une certaine importance, c'eût été créer un gros désavantage pour les sociétés contractant des assurances sur la tête de leurs débiteurs, au point de vue du chiffre des capitaux mis à leur disposition par la Caisse d'épargne.

Si nous supposons, par exemple, un prêt de 1.000 fr. consenti par une société pour une durée de dix ans, moyennant hypothèque sur un immeuble valant 1.100 fr., voici comment, dans les conditions actuelles, se présentera successivement l'opération, au point de vue de la répartition, dans le solde prêté, des sommes provenant respectivement des deniers propres de la société et des avances de la Caisse.

A. — SANS ASSURANCE

	Solde du compte	Avance de la caisse	Avance de la Société
1 ^{re} année :	1.000	666	334
2 ^e id.	922	666	256
3 ^e id.	835	666	169
4 ^e id.	744	666	78
5 ^e id.	650	650	»
6 ^e id.	552	552	»
7 ^e id.	450	450	»
8 ^e id.	344	344	»
9 ^e id.	233	233	»
10 ^e id.	124	124	»

B. Avec assurance, le compte se soldera généralement par 1.000 fr. pendant toute la période, et ces 1.000 fr. resteront répartis entre la Caisse et la société, dans les conditions initiales, aussi longtemps qu'il ne sera pas tenu compte de la valeur de rachat de la police, qui justifie cependant une augmentation de la part avancée par la Caisse et, partant, une diminution des sommes avancées par la société.

Pour obvier à cet inconvénient, le Conseil général, par son arrêté du 22 juin 1893, permit aux sociétés de prendre en considération dans une certaine mesure, pour les avances à faire,

les primes payées à la Caisse, et voici comment désormais se présentera l'opération avec assurance :

	Solde du compte	Si l'emprunteur est assuré		Valeur garantie par hypothèque	Hypothèque : valeur prise en considération	Avance de la Caisse	Avance de la Société
		Par quel chiffre ?	Police : Valeur prise en consi- dé- ration				
1 ^{re} année . .	1.000	1.000		1.400	666	666	334
2 ^e id. . .	»	»	70	»	»	736	264
3 ^e id. . .	»	»	150	»	»	816	184
4 ^e id. . .	»	»	240	»	»	906	94
5 ^e id. . .	»	»	330	»	»	996	4
6 ^e id. . .	»	»	430	»	»	1.000	»
7 ^e id. . .	»	»	530	»	»	1.000	»
8 ^e id. . .	»	»	640	»	»	1.000	»
9 ^e id. . .	»	»	750	»	»	1.000	»
10 ^e id. . .	»	»	870	»	»	1.000	»

La seule différence existant dans les conditions nouvelles, entre le cas d'une avance en considération d'un prêt avec ou sans assurance porte sur la somme avancée par la Caisse, et cette différence se justifie pleinement, en considération de la valeur de rachat de la police.

L'assurance est sans contredit la combinaison la plus propre à rendre de sérieux services à la classe ouvrière : avec elle disparaît le souci si légitime que tout homme sans fortune

doit avoir de laisser après lui une veuve et des enfants dans la misère. Point de doute, à en augurer par l'accueil si favorable obtenu, qu'elle n'entre plus avant encore dans les mœurs et ne parvienne définitivement à briser les dernières résistances !

CONCLUSION

Nous avons essayé, à la lumière de recherches puisées aux sources mêmes, de montrer ce qu'était le crédit aux habitations ouvrières en Belgique. Nous savons qu'il n'est autre que l'œuvre de la Caisse Générale d'Epargne sachant assurer des millions et à bon marché.

La conclusion s'impose, nous semble-t-il : démentir le succès de son intervention. Qu'il nous suffise d'extraire des dernières statistiques publiées par la Caisse elle-même quelques chiffres qui nous permettront de suivre le développement continu d'une incroyable rapidité, des sociétés intermédiaires qui reçoivent son impulsion, s'irradient à travers le royaume pour former autant de foyers de propagande. C'est, en effet, grâce à l'interposition de ces sociétés de crédit et de construction, qui jouent le rôle de tampon entre les intéressés individuels et la Caisse générale, que celle-ci ne subit la moindre perte, malgré le libéralisme de ses avances.

Ainsi, au 1^{er} janvier 1899, moins de dix ans après la loi sur les habitations ouvrières, la

Caisse avait prêté 25.125.417 fr. à 120 sociétés locales (94 de crédit et 26 de construction) qu'en réalité, nous nous le rappelons, son intervention avait fait surgir.

Au 31 décembre 1901, 152 sociétés d'habitations ouvrières étaient agréées par la Caisse générale ; au 31 décembre 1902, leur nombre s'est élevé à 158. 114 sociétés de crédit avaient au 31 décembre 1901, obtenu des avances pour 42.486.024 fr., et 34 sociétés immobilières, pour 2.043.927 fr. Sur les 51 millions prêtés au 31 décembre 1902, 49 ont été remis aux 118 sociétés de crédit.

Enfin, au 1^{er} janvier 1904, la Caisse avait avancé 54.042.177 fr. à 123 sociétés de crédit, 2.177.013 fr. à 36 sociétés de construction ; au 1^{er} janvier 1905, c'étaient 62.139.743 fr. qu'elle avait avancés à 166 sociétés, qui, elles-mêmes, ont consenti 29.863 prêts ; et 1906 les avances dépassent 64 millions qui ont permis de construire environ 33.000 habitations ouvrières.

La société de crédit emporte tous les suffrages ; elle apparaît comme la forme de société la plus propre, grâce au mécanisme du prêt hypothécaire amortissable, au développement des habitations à bon marché : l'emprunteur possédera immédiatement, non plus la maison banale, mais bien *sa* maison édifiée

sur un terrain librement choisi et comme il l'entend, celle qui, de préférence à toute autre, le satisferait.

D'une marche parallèlement ascendante, l'idée du prêt avec assurance sur la vie, dont le privilège, — qui s'apprécie mieux encore lorsqu'on constate combien est minime l'écart entre le prix de location et le montant de l'annuité comprenant l'intérêt du capital augmenté de la prime d'assurance, — est de constituer un patrimoine que l'emprunteur est certain de laisser intact à ses héritiers en cas de décès prématuré, l'idée de l'assurance-vie, disons-nous, faisait son chemin. Au 31 décembre 1903, sur 24.622 prêts réalisés par les sociétés, 19.529 avaient été contractés avec assurance et au 1^{er} Janvier 1905, sur 26.615 prêts en cours, on en comptait 21.100 avec assurance : Le « Foyer de l'ouvrier », à Liège, a, depuis 1891, date de sa fondation, prêté une somme de 6 millions, dont 550.000 fr. en 1905, répartis en 221 prêts. Ce qui prouve combien les bienfaits de l'assurance sont compris et appréciés des ouvriers, c'est que sur ces 221 prêts, 3 seulement ont été consentis sans assurance-vie, soit, en la seule année 1905, 218 épouses et 700 enfants sauvés d'une ruine certaine et irrémédiable, en cas de décès prématuré du père de famille.

En face d'un édifice aussi colossal, mélange de hardiesse et de sagesse, qui fait tant d'honneur à la Caisse d'épargne belge ; en face de ces merveilleux résultats, prodige de l'initiative privée, sans laquelle, affirmait M. Picot, « on ne fait rien de bon », qu'avons-nous à opposer en France ?

Si nous avons le droit d'être fiers de voir chaque année naître et grandir de nouvelles sociétés de construction, grâce au concours de philanthropes dévoués, nous comptons juste une société de crédit, due à l'initiative de M. J. Siegfried, et qui, en dépit de ses généreux efforts (du 20 juillet 1898 à 1906, elle a prêté 4 millions $\frac{1}{2}$ — répartis en 75 prêts à 38 sociétés — dont 1,156.000 fr, pendant l'exercice 1905, répartis en 24 prêts à 21 sociétés), reste impuissante à répondre aux besoins croissants de la classe ouvrière et aux demandes qu'elle ne cesse d'adresser : encore bien cette unique société de crédit est-elle de nature spéciale, jouant en somme le rôle d'intermédiaire au second degré, si l'on peut s'exprimer ainsi, puisqu'elle s'interpose entre la Caisse des dépôts et consignations, qui reçoit elle-même les fonds des caisses d'épargne, et les sociétés locales immobilières. Cet aveu serait peu consolant si nous ne devions rendre hommage aux tentatives particulièrement heureuses des cais-

ses d'épargne de Marseille et de Lyon, qui, sous l'empire des décrets qui les régissaient, ont su ne pas craindre d'user de leur autonomie et offrir leur concours financier aux sociétés de construction, sous forme de souscription d'actions ou de prêt hypothécaire amortissable dont elles avaient vu tout l'intérêt. Il n'est pas jusqu'à la Caisse des dépôts et consignations, et surtout l'Assistance Publique à Paris, qui n'aient paru toutes disposées à user d'une façon effective des dispositions les autorisant (loi du 30 novembre 1894, art. 6, abrogée par la loi du 12 avril 1906), l'une à « placer en obligations négociables de sociétés de construction, jusqu'à concurrence du cinquième, la réserve provenant de l'emploi des fonds des caisses d'épargne », l'autre à consentir des prêts hypothécaires, dont le premier, de 150.000 fr., à la Société des Logements hygiéniques de Paris, remonte au 24 décembre 1903. Enfin, le mouvement de nos sociétés d'habitations ouvrières accuse, pour l'exercice 1905, une intensité qu'on n'avait pas constatée, malgré les avis pressants et de particuliers et du gouvernement, depuis 1894 : 52 nouvelles sociétés sur un total de 143. « Depuis deux ans, déclarait récemment M. Paul Strauss à la tribune du Sénat, il y a une renaissance, ou plutôt une aube de l'amélioration du logement populaire. »

Qu'il nous soit permis de saluer ce réveil de notre législation et de l'opinion publique.

La loi du 12 avril 1906, que nous avons eue à examiner dans ses points essentiels, par voie de comparaison directe avec la Belgique, réalise un progrès sensible sur l'ancienne législation : elle donne une vie nouvelle aux comités locaux, qui deviennent des comités obligatoires de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale, — étend les encouragements fiscaux, notamment en prorogeant de cinq à douze années la durée d'exemption des contributions foncières et portes et fenêtres, — accroît l'action des établissements hospitaliers, départements et communes, — élargit les facultés d'emploi de fonds appartenant en propre aux caisses d'épargne ; en un mot, elle comprend un ensemble d'avantages précieux qui en font une loi libérale, digne de notre grande France et de nature à améliorer notablement le sort de la classe ouvrière.

Toutefois, pour faire œuvre vraiment utile, nous croyons qu'il faudrait une organisation financière sagement combinée, — capable de susciter la formation de ces sociétés de crédit que M. Challamel, à l'assemblée de la Société française des habitations à bon marché, tenue en 1903, réclamait « par centaines, comme en Belgique », — susceptibles d'imprimer un

irrésistible élan dans la voie de l'amélioration du logement populaire, « œuvre de régénération, de paix et de justice ».

Ce n'est pas que nous pensions qu'il fût nécessaire d'élever, pour les modes variés d'emploi des fortunes personnelles de nos caisses d'épargne ¹, la quotité disponible fixée par l'article 10 de la loi du 20 juillet 1895 (totalité du revenu et cinquième du capital), — tant qu'on s'en tiendra au libre emploi réglé des réserves.

Mais la vraie réforme, nous semble-t-il, serait celle du régime d'emploi des fonds de dépôts (plus de quatre milliards) — qui vont s'engloutir et s'immobiliser dans les caisses du Trésor — dans le sens d'une liberté réglée et déconcentrée : la loi de 1895, complétée par celle du 12 avril 1906, n'est qu'une première étape dans cette voie. On y trouverait naturellement de plus larges ressources pour les placements d'utilité populaire, et aussi — tandis qu'en France, les caisses d'épargne ne peuvent placer leur argent qu'en une seule valeur, les rentes sur l'Etat — cette gamme de placements,

1. Elles sont d'ailleurs encore bien loin d'avoir épuisé la faculté dont elles disposent. Alors qu'elles auraient pu affecter aux habitations à bon marché un capital de 31 millions et un revenu de 4 millions, la statistique de 1905 donne un total de 3.457.802 fr., accusant sur le précédent une augmentation de plus de 30 %.

que nous admirions chez la Caisse d'Epargne belge, et qui, précisément, fait sa sécurité.

Ce serait l'application de cette très juste et très haute idée que l'emploi des capitaux de l'épargne populaire doit être conçu et réglé de telle sorte qu'il puisse, sans danger, contribuer avec efficacité au soulagement de la souffrance humaine ; ce serait faire de bonne politique, celle qui cherche un remède à la force des choses dans la force des lois.

Vu :

Le Président de la Thèse,

EDMOND VILLEY.

Vu :

Le Doyen de la Faculté,

EDMOND VILLEY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Université de Caen,

E. ZEVORT.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION	1

PREMIÈRE PARTIE

De la loi de 1889

CHAPITRE I. — Notions Historiques	9
CHAPITRE II. — Premier mode d'intervention de la Caisse Générale d'Epargne : avances à des tiers agréés par elle	18
CHAPITRE III. — Deuxième mode d'intervention de la Caisse d'Epargne : prêts faits aux communes ou aux établissements publics	23
CHAPITRE IV. — Troisième et dernier mode d'interven- tion de la Caisse Générale : les avances aux Sociétés d'habitations ouvrières	46
Paragraphe a) Rôle des Comités de Patronage . . .	55
b) Fonctionnement des Sociétés . . .	61
c) Rapports des Sociétés avec la Caisse.	70
d) Rapports des Sociétés avec leurs em- prunteurs	74

DEUXIÈME PARTIE

Du Principe de l'Assurance sur la Vie

	Pages .
CHAPITRE I. — Notions générales	87
CHAPITRE II. — Mécanisme du principe	91
CHAPITRE III. — De l'extension de l'assurance-vie . . .	103
CONCLUSION	111



